

Problemas de la Organización Espacial en Chile en el Período 1930–1973

Disertación Inaugural
para
la obtención del grado de doctor en filosofía

presentada a
la facultad de filosofía II
de
la Universidad de Zurich

por
RODOLFO EDGARDO GAJARDO
de Chile

Examinada por los señores
Prof.Dr. W. Weischet (Univ. Freiburg/Br.), Dr. H. Tanner, Prof.Dr. H. Haefner

1982

Zürich 1981

Printed by Copy Quick



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Problemas de la Organización Espacial en Chile en el Período 1930–1973

Disertación Inaugural
para
la obtención del grado de doctor en filosofía

presentada a
la facultad de filosofía II
de
la Universidad de Zurich

por
RODOLFO EDGARDO GAJARDO
de Chile

Examinada por los señores
Prof.Dr. W. Weischet (Univ. Freiburg/Br.), Dr. H. Tanner, Prof.Dr. H. Haefner

Zürich 1981

Printed by Copy Quick

Problemas de la Organización Especial en Chile en el Período 1930-1973

Estudio de la
Organización Especial en Chile
en el Período 1930-1973

por
el Dr.
de la Universidad de Chile

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA
UNIVERSIDAD DE CHILE



Impreso en Chile por el Departamento de Economía, Universidad de Chile, en el año 1973. No. 10.000 ejemplares.

1973 1000

Deposito legal en Chile

PROBLEMAS DE LA ORGANIZACION ESPACIAL EN CHILE EN EL PERIODO 1930-1973.INDICE GENERAL

<u>Materias</u>	<u>Páginas</u>
INDICE DE TABLAS	V
INDICE DE MAPAS Y CARTOGRAMAS	VI
INDICE DE GRAFICOS	VII
LISTA DE APENDICES	VIII
PROLOGO	IX
 CAPITULO 1: INTRODUCCION	 1-4
 CAPITULO 2: LA FORMACION DE LA ORGANIZACION ESPACIAL	 5-41
1) El Primer Impulso Colonizador	5
2) Consolidación y Desarrollo de la Ocupación en Chile Central	9
3) La Expansión de la Economía de Exportación y de la Ocupación Territorial	13
1. El comercio exterior	14
2. El desarrollo artesanal e industrial	23
3. El crecimiento demográfico	30
4. La expansión territorial	34
4) Conclusiones a la Formación de la Organización Espacial	39
 CAPITULO 3: LOS ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACION REGIONAL EN CHILE	 42-50
1) El Contexto Latinoamericano	42
2) Los Antecedentes en Chile	46
 CAPITULO 4: CONDICIONANTES GENERALES QUE IMPONE EL MEDIO	 50-77
1) Forma y Dimensiones del Territorio	50
2) La Base Geomorfológica	52
3) La Variedad Climática	60
1. Generalidades	60
2. Los climas	64
-Climas Aridos Subtropicales	66
-Climas Templado Cálidos con Humedad Suficiente	70
-Climas Templado Lluviosos	73

1) Características Generales de la Economía en el Período y las Relaciones Sociales	78
1. La Crisis de 1930	78
2. Los cambios en la estructura productiva y ocupacional	81
3. La debilidad económica de la burguesía industrial y el papel del estado	87
4. El enclave cuprero y la industrialización	88
5. Las nuevas relaciones entre las clases sociales	89
6. El proceso de industrialización sustitutiva	90
2) Las Bases Teóricas Generales de las Estrategias del Desarrollo Regional Polarizado y del Desarrollo Regional Integrado	91
3) La Experiencia de la Estrategia del Desarrollo Polarizado en Chile	100
1. Las raíces teóricas	100
2. La función de la planificación y la estructura del sistema	109
3. Planteamientos básicos de la estrategia de la planificación geográfica (desarrollo regional polarizado).	112
- La inserción de la planificación regional en el sistema de planificación nacional	112
- Los criterios de regionalización, el sistema de regiones y la jerarquización de los polos	113
- La estrategia a nivel de regiones de planificación	126
- Los instrumentos o mecanismos de la estrategia	128
- Crítica a la estrategia de desarrollo regional polarizado, aplicada en Chile	134
4) La Experiencia de la Estrategia del Desarrollo Regional Integrado	161
1. Situación socioeconómica general y regional en 1970	161
2. Interpretación de la estructura espacial de la economía y bases globales para la planificación regional	164
3) Naturaleza del subsistema de planificación regional, su estructura y sus funciones	167
4) Objetivos y criterios de la estrategia	172
5) El proceso de desconcentración	173
6) La imagen-objetivo, o estructura espacial propuesta	178
7) El sistema regional de centros poblados	190
- La interpretación de la concentración/polarización	190
- Metodología	192
- La relación con la estrategia espacial del largo plazo	193
- Las bases conceptuales del sistema regional de centros poblados	195
8) Crítica a la estrategia de desarrollo regional implementada entre 1970 y 1973	199

CAPITULO 6: CONCLUSIONES	206-211
APENDICES	212-239
RESUMEN	240-243
BIBLIOGRAFIA	244-250
RESUMEN (ABSTRACT)	251
CURRUCULUM VITAE	252

INDICE DE TABLAS

<u>Tabla No</u>	<u>Página</u>
1 Cálculos de la Población Aborígen a mediados del siglo XVI	6
2 Composición Etnica de la Población en 1813	13
3 Valor de las Exportaciones Agropecuarias entre 1860 y 1890	21
4 Establecimientos Artesanales e Industriales en 1858	24
5 Establecimientos Artesanales e Industriales entre 1867 y 1887	26
6 Establecimientos Artesanales e Industriales entre 1883 y 1918	27
7 Ocupación en la Industria y en el Artesanado (1895-1918)	28
8 Crecimiento de la Población entre 1854 y 1907	31
9 Población de las Ciudades más importantes en 1895 y 1907	32
10 Colonización de la Araucanía y Chile Austral entre 1883 y 1890	34
11 Distribución en Porciento del Gasto del Producto Geográfico Bruto entre 1940 y 1968	83
12 Contribución de los Sectores Económicos al Ingreso Nacional, en Porcentajes, 1925/29 y 1948/52	84
13 Cambio en la Estructura de Producción por Actividades, en Porcentajes, 1925/29 y 1954/56	84
14 Actividades de la Población por Sectores Económicos entre 1930 y 1967, en miles y en porcentajes	85
15 Rebajas de Derechos de Internación de Equipos de Capital por Zonas en 1970, en porcentajes	131
16 Distribución por Tramos de los Centros Urbanos en Chile, 1970	140
17 Distribución de la Población Económicamente Activa por Provincias entre 1940 y 1970	144
18 Distribución del Producto Interno Bruto por Provincias entre 1960 y 1966/70	151
19 Índice de Cambio del Producto Interno Bruto, 1960-1970	153
20 Producto Interno Bruto per Capita por Provincias 1966, 1968, 1970, en Escudos del año 1965	154
21 Producto Interno Bruto per Capita, en Escudos de 1965. Ordenación Jerarquizada de las provincias para 1966 y 1970	155
22 Distribución de la Inversión Pública por Regiones, 1965-1970	156
23 Distribución Política de las Votaciones en las Elecciones Parlamentarias y Presidenciales entre 1965 y 1973	161

Tabla NoPágina

24 Efectos Esperados de la Estrategia de Desarrollo Espacial al Largo Plazo, por Provincias para el año 2000. (Gobierno de la Unidad Popular)	182
25 Sector Agricultura. Programas de Inversiones del Sector Público por Regiones. 1973	186
26 Sector Agricultura. Estrategia del Desarrollo Espacial. Proyecciones del Producto Interno Bruto por Provincias para 1985	187
27 Sector Agricultura. Estrategia del Desarrollo Espacial. Proyecciones de la Ocupación de la Fuerza de Trabajo por Provincias para 1985	188
28 Sector Industria. Programa de Inversiones del Sector Público por Regiones. 1973	191
29 Sector Construcción. Viviendas Comenzadas por Provincias 1965-1972	204
30 Sector Construcción. Distribución de las Viviendas Comenzadas por Provincias en Porcentajes, 1965-1972	205

INDICE DE MAPAS Y CARTOGRAMASMapa o gráfico NoPágina

1 Croquis Geomorfológico de Chile. Escala 1:3000 000	55
2 Diagrama Climático con Carta Climática de Chile	62
3 Principales Zonas Climáticas de Chile	65
4 Caracterización de las Provincias de Acuerdo a su Desarrollo Económico-social	117
5 Chile: Provincias y Regiones de Planificación. 1964-1970	119
6 Aumento de la Población Provincial en % entre 1930 y 1970	141
7 Diferencia en la Proporción de la Población Provincial en el Total Nacional en %. 1930-1970	142
8 Población Provincial Urbano-Rural. 1970	146
9 Centros Urbanos con más de 5000 Habitantes en 1930	147
10 Centros Urbanos con más de 5000 Habitantes en 1970	148
11 Estrategia de Desarrollo Regional Polarizado	121
12 Jerarquía de los Polos y Centros de Desarrollo	124
13 Estrategia Espacial 1970-1973	180

INDICE DE GRAFICOS

<u>Gráfico No</u>	<u>Página</u>
1 Comercio Exterior: Valor de las Importaciones y de las Exportaciones entre 1840 y 1920.	16
2 Comercio Exterior: Índice de las Exportaciones. 1840-1920	16
3 Comercio Exterior: Índice de las Importaciones por Sectores entre 1840 y 1920	17
4 Estructura del Gobierno Chileno y de la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) 1964-1973	111
5 Distribución de la Población según Regiones 1940-1970 en %	143
6 Distribución de la Población Activa por Regiones en 1940 y 1970 en Porcentajes	145
7 Distribución del Producto Interno Bruto por Regiones en 1960 y 1970 en Porcentajes	152
8 Esquema de Funcionamiento del Sistema de Centros Poblados Según la Estrategia del Desarrollo Espacial Integrado	197

LISTA DE APENDICES

<u>Apéndices</u>	<u>Página</u>
APENDICE I	
Comentario sobre la GEOGRAFIA ECONOMICA DE CHILE	213
APENDICE II	
Evolución de la Población de Chile, por Provincias entre 1930 y 1970	215
APENDICE III	
a) La Dependencia Externa: Movimiento de Capitales y Pagos al Capital Extranjero (1960-1970)	216
b) La Concentración de la Tenencia de la Tierra. 1965-1976	217
c) La Concentración de la Actividad Industrial. 1967	218
d) La Concentración de la Producción Industrial. 1957 y 1962	219
e) La Concentración de la Producción y Ventas Industriales. 1968	220
f) La Concentración del Ingreso. 1968	221
g) La Concentración del Ingreso según Categoría Ocupacional. 1968	222
h) El estancamiento de los Sectores Productivos. 1960-1970.	223
APENDICE IV	
Definición de los Niveles de los Centros Poblados	227
APENDICE V	
Resumen de la Gestión Económica del Gobierno de la Unidad Popular	231
APENDICE VI	
Principales Climas de Chile, según simbología de Köppen	239

PROLOGO

Hacer una relación acabada de las circunstancias en las cuales instituciones y personas intervinieron positivamente para permitir la realización de este trabajo sería muy largo y seguramente heriría su modestia. Por ello sólo me limitaré a registrar una escueta crónica de la realización de este estudio. En primer lugar debo destacar la acogida que me brindara la Universidad de Zurich por medio de su Rectoría y de su Secretaría General en el semestre de invierno de 1975. Gracias a esa acogida fue posible incorporarme como estudiante en esta casa de estudios casi inmediatamente llegado a Suiza, y por ende, evitar una interrupción de mi vida académica.

En lo material, debo decir que gracias al apoyo de "Hilfsaktion für Flüchtlingsstudenten in Zürich" y "Schweizerisches Arbeiter-Hilfswerk" pude disponer de los medios económicos indispensables para dedicar el máximo de mi tiempo al estudio del idioma alemán y a la realización de esta disertación. Igualmente debo agradecer a estas dos instituciones y a "Zentralstelle für Flüchtlingshilfe" por la ayuda material que me procuraran, asumiendo una parte de los costos de la impresión reglamentaria de este trabajo.

En lo académico, debo mencionar que fue un afortunado encuentro con el profesor, doctor Hansjörg Siegenthaler, lo que me permitió llegar a conocer al recordado profesor doctor Hans Boesch. Al mencionar a nuestro profesor, me detengo una líneas con el objeto de expresar mi reconocimiento al inestimable apoyo científico y humano que de él recibiera. No quiero, aquí, extenderme en superfluas alabanzas sobre el internacionalmente reconocido valor científico que tuviera la fortuna de contar para la formulación e iniciación de este trabajo, sino más bien destacar el purificado humanismo que encontré en nuestras discusiones, en los coloquios del Instituto y en sus clases magistrales. En ese humanismo, proveniente de la mejor veta de los clásicos de la Disciplina, encontré el estímulo que necesitaba en momentos muy críticos de mi desarrollo. Por todo esto, me permito dedicar este modesto trabajo a la memoria del profesor Hans Boesch.

La segunda y última mitad del trabajo fue realizada contando con la crítica científica de los profesores doctores Harold Haefner y Hans Tanner. Esta parte correspondió al trabajo de elaboración propiamente tal. Se trataba ahora de obtener un cuerpo ordenado de ideas -evitando al máximo los intrincados senderos laterales que todo trabajo general ofrece- centralmente

entregara una clara descripción de los aspectos más importantes del desarrollo regional chileno y de las dos acciones de planificación regional experimentadas entre 1964 y 1973; que tuvieron como objetivo principal modificar los aspectos negativos de ese desarrollo.

Al presentar el trabajo terminado considero que fue posible alcanzar un grado de claridad razonable sobre estos aspectos y es de esperar que la investigación pueda servir en el futuro para trabajos más detallados sobre el desarrollo regional chileno.

La parte gráfica y cartográfica de la disertación, aunque no es muy complicada, presentó algunos problemas, gracias a los cuales debí dedicar cierto tiempo adicional para actualizar mis conocimientos en este respecto. Esto fue realizado en el Instituto de Cartografía del Instituto Politécnico Federal de Zurich (Eidgenössische Technische Hochschule, Zürich), lugar donde pude seguir unos cursos de mucho interés y provecho, dados por su Director, doctor Ernst Spiess.

Finalmente quiero mencionar que tuve la fortuna de contar con valiosos amigos, quienes con muy buena voluntad y criterio me ayudaron a resolver problemas de bibliografía, de computación y de traducciones: ellos son doctor Andrés Polymeris, ingeniero Juan Polymeris, sociólogo Rafael Ortega, señor Niklaus Giger, periodistas Anamarie Friedli y Hans Schmidt y etnólogo Markus Stadler. En esta serie de amigos debo agradecer especialmente a la señora Brigita Kuhn por la valiosa ayuda que me prestara al orientarme en la vida universitaria de Zurich y por su apoyo moral para que yo continuara con mis actividades académicas en ésta.

Me permito terminar este prólogo con una nota muy personal diciendo que mi esposa Carmen, mis hijos Paola y Marco Antonio y mi colega Cata siguieron muy de cerca el desarrollo de lo que ellos llamaron mi "Aufsatz".

PROBLEMAS DE LA ORGANIZACION ESPACIAL EN CHILE EN EL PERIODO 1930-1973

I. INTRODUCCION

Este trabajo espera llamar la atención sobre un vacío que existe en los estudios sobre Chile. En el caso chileno es posible encontrar una interesante literatura relativa a la regionalización del país, entendida esta como la distribución territorial de determinadas variables (aisladas o combinadas). También encontramos estudios regionales que conciben el total del sistema compuesto por cierto número de espacios agregados, cuyas extensiones son definidas de acuerdo a variados criterios. Todo ello permite contar con una información básica para el estudio del sistema regional chileno de un gran valor científico, pero que carece de una articulación que nos permita integrarla con el fin de responder a cuestiones que van más allá del conocimiento descriptivo formal. O sea, que nos permita iniciar una respuesta a los problemas vitales de esa sociedad, como por ejemplo, el mejoramiento de los niveles de vida de todos sus habitantes; ya se localicen éstos en áreas periféricas rurales o urbanas o ya se encuentren viviendo en localidades o regiones periféricas. Y en relación a lo anterior, que abra la posibilidad de explotar más racionalmente los recursos naturales así como protegerlos debidamente. O, solucionar los problemas de la congestión central y del desierto marginal de las actividades, en términos de la eficiencia de la ocupación. O también, que permita la articulación bajo otro signo, de los espacios; entendida esta última formulación como modificación de las relaciones de supremacía o dominación de un espacio por otro. Naturalmente, las primeras líneas de investigación no están agotadas ni carecen de valor y aún ofrecen un vasto campo al trabajo regional. Pero, a nuestro juicio, el vacío en el otro enfoque es una carencia digna de mover la atención del geógrafo que trabaja en los problemas regionales de América Latina.

Se trata, entonces, en este trabajo, de iniciar la elaboración de un marco global de interpretación de la formación del sistema regional de Chile, donde se integren los aspectos que están en la base de los fenómenos de la concentración y de los niveles diferenciales de desarrollo entre las regiones y al interior de ellas.

En esta dimensión, la temática central de este estudio es el desarrollo regional chileno entre los años 1930 y 1973 y las dos experiencias de

planificación regional ensayadas en su fase final, o sea, en 1964-1970 y 1970-1973. La selección de los años que enmarcan este período, desde luego no es arbitraria; correspondiendo el año 1930 al impacto de la Gran Depresión en Chile y el año 1973 al derrocamiento del gobierno de Salvador Allende. Tampoco estos dos acontecimientos han sido seleccionados arbitrariamente. A juicio nuestro, marcan los límites de un período de la formación social chilena, caracterizado por: el desarrollo de una economía que tiene como eje la industrialización, llamada sustitutiva de importaciones; por la estabilización (con algunos accidentes) de la democracia parlamentaria; por el creciente desarrollo del estado proteccionista y gestor de la industrialización y por la diversificación de la estructura social.

En lo regional, trataremos de describir los aspectos principales que caracterizan el sistema chileno, vale decir, la concentración espacial de las actividades en la capital y el débil desarrollo relativo (o negativo) del resto del país. Tal tendencia en la evolución del sistema regional chileno es alimentada por el flujo de la población rural a los centros urbanos, donde Santiago absorbe la proporción y cuota mayor de los migrantes de los últimos cuarenta años. Veremos además como dichos movimientos migratorios se dan sin la intervención de una demanda efectiva de la fuerza de trabajo en el sector de la producción directa (industria) y sin que tampoco corresponda a un proceso de elevación de la productividad agrícola.

Al lado de estos fenómenos de concentración demográfica, Santiago se transforma en centro dominante de prácticamente todos los aspectos del sistema regional y socio-económico del país. Esta concentración espacial de las actividades, va además, acompañada de importantes diferencias en los niveles económico y social entre el área metropolitana y el resto del país, cuyo entrelazamiento define las diferencias espaciales del desarrollo. Aún más, relacionándose con las características anteriores y al interior de los sub-espacios, cualquiera sea el criterio para definirlos, nos encontramos con el mismo sello distintivo, o sea, con espacios funcionando bajo una misma mecánica de diferenciación, donde los indicadores positivos, altos o de desarrollo se reproducen sobre la base de los indicadores bajos, negativos o de subdesarrollo;

lo que viene a distinguir en última instancia la cualidad esencial del sistema regional chileno.

Estas características fundamentales tienen una base histórica, vale decir, arrancan de la forma en que surge y luego evoluciona el sistema regional. En atención a esta consideración se comienza el trabajo describiendo someramente los hechos principales que dan origen al sistema regional chileno. Desde otro ángulo de observación, veremos que el medio natural ha proporcionado la base para la especialización productiva, expresada nacional y regionalmente. Por ello se dedicarán unas páginas a describir los elementos más gruesos del marco físico territorial, de su geomorfología y de su clima, a partir de lo cual podrán entenderse mejor determinadas conductas del sistema regional. Está claro que el estudio del medio físico en función del desarrollo regional (estudio pensado en términos históricos, actuales y potenciales) contiene una gran cantidad de tópicos que sobrepasan en muchas veces los elementales tocados en nuestro trabajo. De haberlos tocado nos habríamos lanzado en la realización de la enorme tarea consistente en inventariar los recursos naturales del país e interpretarlos debidamente, cosa que queda fuera de nuestro alcance. Ahora bien, contando con la introducción histórica y con el cuadro general de la formación regional chilena y en seguida con las líneas gruesas relativas a los antecedentes de la planificación regional (en un contexto latinoamericano) nos centraremos en el análisis del desarrollo regional del período precisado. Para ello trataremos de presentar resumidamente la base económica, social y política que le dan marco a la organización regional y a su evolución en el período. Para tratar en concreto los aspectos más sobresalientes de la organización regional chilena, seguiremos también un método histórico, vale decir, presentaremos los problemas de acuerdo a la visión que han tenido de la realidad regional las dos estrategias de desarrollo regional ensayadas entre 1964 y 1973. Con ello queremos evitar una línea de trabajo abstracta, no referida a ningún proceso interpretativo de este espacio. En esta parte del trabajo mostraremos que el diagnóstico sobre el sistema regional practicado por ambas estrategias se parece en muchos aspectos, especialmente en sus observaciones sobre la base de indicadores demográficos, sociales y económicos territorializados.

Aunque, tanto el sustrato ideológico de los planes como sus respectivos procesos operacionales son muy diferentes.

La mayor convergencia entre ambas estrategias consiste en la caracterización del sistema como afectado por un proceso de concentración/desequilibrio y el similar concepto de ambas, que valora esta característica como fuerza inhibitoria del desarrollo general del país.

Se verá finalmente, como estas dos estrategias no pudieron alterar la tendencia histórica de la organización del sistema regional chileno.

CAPITULO 2

LA FORMACION DE LA ORGANIZACION ESPACIAL

2.1) El Primer Impulso Colonizador.

En el largo período que va desde la Conquista hasta finales del siglo XIX, se completa en Chile el proceso de ocupación e integración territorial y con él, la estructuración de un sistema de regiones cuyos problemas son el tema central de este estudio para el período 1930-1973.

En América Latina, durante los dos primeros siglos de la Colonia, aquellas áreas donde ya existían sociedades indígenas desarrolladas y que además disponían de recursos en metales preciosos, son las que se ligán en forma más estrecha al sistema colonial. Esto se expresa espacialmente en la extensión de una red urbana a lo largo de México, Guatemala, la costa de los Andes sudamericanos; mientras que el desarrollo de la ocupación hispánica y portuguesa es relativamente débil en la costa atlántica, en el extremo sur del Pacífico y nula en el centro del continente(1).

En Chile, solamente la sección Nord-central se encontraba efectivamente ligada al Imperio de los Incas, y es justamente en esta área donde Pedro de Valdivia sitúa la base de la colonización. Sin embargo, inmediatamente después, lleva a la práctica una serie de campañas tendientes a incorporar a la Colonia a la parte sur que no estaba integrada al Imperio Incaico.

Es interesante tener una visión, aunque sea aproximada, de la distribución y volumen de la población aborígen en este momento histórico, por la importancia que tiene tanto en emplazamiento de las ciudades futuras, como para la economía inicial de la colonia.

José Toribio Medina y Tomás Tayer Ojeda, han sido quienes han estudiado más a fondo este problema para el período.

La "Geografía Económica de Chile" reproduce algunas de sus observaciones:

" Los cálculos que se han hecho para obtener cifras aproximadas de la población indígena a la llegada de los españoles fluctúan entre la corta

(1) QUIJANO, A. "Dipendenza, cambiamento sociale e urbanizzazione in America Latina". en *America Latina. Le Nuove Via dello Sviluppo*. Vol. II. Ed. SAPPERE. Milano, 1974.

suma de 500 000 que estableció José Toribio Medina y la de 1 500 000, derivada de los prolíficos estudios de Tomás Tayer Ojea. De acuerdo con dichos investigadores, el panorama étnico de Chile a mediados del siglo XVI sería el siguiente" : (2)

TABLA Nº 1

CALCULOS DE LA POBLACION ABORIGEN A MEDIADOS DEL S. XVI

<u>REGION</u>	<u>CALCULO MINIMO</u>	<u>CALCULO MAXIMO</u>
La Serena	20 000	20 000
Santiago	70 000	80 000
Concepción	330 000	500 000
La Imperial	330 000	500 000
Villarrica	80 000	120 000
Valdivia	150 000	200 000
Osorno	40 000	60 000
Chiloé	50 000	60 000
TOTAL	1 070 000	1 540 000

Nota: La tabla no sigue exactamente el cálculo mínimo de J.T. Medina.

En la primera fase se tiende una línea de ciudades y fuertes en dirección norte-sur, que comienza con La Serena y termina con Castro. Los esfuerzos por consolidar el dominio sobre esta área se traducen en una permanente actividad militar contra los araucanos, localizados al sur del río Bío-Bío y en considerables gastos de administración realizados por el gobierno central y por los propios colonos.

Walter Harris Jr., en su libro sobre el crecimiento de las ciudades latinoamericanas, sintetiza el primer impulso colonizador como sigue:

"Between 1541 and 1548, Pedro de Valdivia founded eight cities and four fortifications. Among them were three of our present cities in Chile today: Santiago, the capital; Valparaíso created as a port to connect the capital with Peru and close enough to the mines of Marga Marga; and Concepción, close to Bio Bio river and with in the area of Arauco. Other

(*) PEREIRA SALAS, E. "El Desarrollo Histórico-étnico de la población de Chile", en *Geografía Económica de Chile*. CORFO, Vol. II, Santiago de Chile, 1950.

important cities founded during this time were: La Serena, a port of gold mining area, La Imperial (to day Carahue); Valdivia, a gold mining area and Angol. The fort of Arauco, Tucapel, Puren and Lõs Confines were built to consolidate the conquest in the dangerous southern area. Between 1558 and 1594 the cities of Cañete, Osorno, Castro, Chillán, Nombre de Jesús, Rey don Felipe and Santa Cruz were founded. Their major function at the time was to reinforce the conquest of the Arauco and to incorporate the southern lands into the Colony."(3).

Actividad económica de primera importancia, al iniciarse la ocupación, será la extracción de oro. En los primeros 35 años de la Conquista se produjeron 72 000 kilogramos de oro en los lavaderos de Marga Marga (provincia de Aconcagua), Quilacoya(provincia de Concepción), Madre de Dios (provincia de Valdivia) y Andacollo(provincia de Coquimbo) (4).

Pero a diferencia de otras regiones del continente, en Chile surgirán muy pronto la ganadería y la agricultura como actividades secundarias, las que ya en el siglo XVII pasarán a tener una importancia de primer orden. El agotamiento de los lavaderos de oro y la brusca disminución de la fuerza de trabajo indígena, explican en gran parte esta situación, así como el cambio hacia la ganadería y la agricultura se explican por el continuo mejoramiento de los precios de estos productos en el mercado peruano y europeo. Los cueros y el sebo entran a ocupar un lugar predominante en las exportaciones agrícola-ganaderas de la primera parte de la Colonia y su producción fue aumentando en importancia con el correr del tiempo.

Volviendo al cuadro sobre las estimaciones y el volumen de la población indígena; si relacionamos estos datos con las formas de ocupación y los intereses que las motivaron, podemos comprender que el en el emplazamiento estratégico de Santiago, intervinieron además de las condiciones naturales del área, las condiciones particulares de la distribución de la población aborígen que muestra la tabla aludida. Esto es, Santiago se em-

(3)HARRIS, Jr., W. "The Growth of the Latin American Cities". Ohio University Press, 1971.

(4)LEIDING, B. "Minería Metálica", en Geografía Económica de Chile, CORFO, Vol. III. Santiago de Chile, 1962.

plazó justamente en una parte del territorio que daba garantías de seguridad frente a la resistencia mapuche (sufriendo de todas maneras un fuerte asedio conducido por el cacique Machimalonco) que permitía consolidar al mismo tiempo una base de operaciones para los propósitos de conquistas futuras. Si observamos la distribución de la población indígena, vemos que las mayores densidades se encontraban en el sur, siendo al mismo tiempo esta zona la que presentaba mayor resistencia a la conquista. La línea de fuertes tendida inmediatamente hacia esta región corresponde a la decisión de tomar posesión del territorio bajo la jurisdicción de Pedro de Valdivia e iniciar la explotación y el dominio sobre una fuerza de trabajo indispensable tanto para la minería como para las actividades económicas de apoyo (agricultura, ganadería y operaciones militares).

En efecto, durante toda la primera fase de la Conquista en Chile, se procede a una explotación intensa de la mano de obra indígena (por medio de la Encomienda) en las actividades mineras y complementarias. Las diversas formas de imposición del trabajo que se implantan después se traducen en regímenes de vida insoportables para los aborígenes, lo que causa casi su exterminio entre La Serena y el Maule. En menos de 100 años el padrón de poblamiento en esta parte del territorio es modificado brutalmente, pasando de formas de ocupación aborígen dispersas a una ocupación de enclaves militares, administrativos y mineros; con una disminución de la población rural aborígen y el establecimiento de avanzadas agrícolas de tipo comercial en torno a las ciudades principales.

A partir del cambio en la orientación de la economía desde mediados del siglo XVII, se desarrollan las actividades agropecuarias con un carácter predominantemente comercial y bajo formas altamente concentradas de propiedad y usufructo de la tierra.

El cambio en la orientación de la economía ocurrido en el siglo XVII, no solamente se expresa en la disminución de la producción aurífera (35 toneladas en todo el siglo) y en la importancia de la producción agropecuaria con vista a su comercialización; sino que además en el surgimiento de una serie de talleres artesanales y manufactureros. Esto último viene a conceder una función adicional a los centros urbanos más importantes y a estimular el desarrollo

de nuevas actividades económicas al interior de ellos (5).

Contemporáneamente se inicia un proceso de valoración monetaria y de privatización de la tenencia de la tierra. Este proceso culminará en el siglo XVIII y será la base de la actual estructura de la tenencia de la tierra en el país (6).

2.2.) Consolidación y Desarrollo de la Ocupación en Chile Central

En el siglo XVII se producen cambios importantes en el sistema de poder intermetropolitano europeo, que se relacionan con los cambios al interior de la colonia. La supremacía política-económica de España se comienza a trasladar hacia Inglaterra, Francia y los Países Bajos. La lucha entre España e Inglaterra por el poder metropolitano no es otra cosa que la lucha por el control del mercado colonial. Comienza en el siglo XVII y deteriora la cohesión de la organización administrativa colonial y especialmente la rigidez del control subcontinental en el desarrollo del comercio.

Para Chile, esta crisis en el sistema colonial español significa el debilitamiento del volumen y movimiento general del comercio de exportación e importación. Consecuencialmente se produce un aumento de la actividad económica tendiente a cubrir las necesidades del mercado interno, carente del aprovisionamiento exterior. Situación que, según se ha indicado en el punto anterior, significó un estímulo para el desarrollo de los centros urbanos más importantes y el surgimiento de relaciones comerciales entre ellos.

(5) "El alto precio de los productos manufacturados y las restricciones a las importaciones, unidos a la libertad para producir y vender de que disfrutaba Chile, a causa de su lejanía de España, estimularon, durante los siglos XVI y XVII el desarrollo industrial de la Colonia". VILLA, T. y CROCCO, J., "Evolución de la Economía Nacional", en *Geografía Económica de Chile*. CORFO, Vol. II. Santiago de Chile, 1950.

(6) ALEMPARTE, J. "La Regulación Económica en Chile durante la Colonia" Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1924.
GONGORA, M. "Orígenes de los Inquilinos en Chile Central". Santiago de Chile, 1960.
BORDE, J. y GONGORA, M. "Evolución de la Propiedad en el Valle del Puangue" Instituto de Geografía, Universidad de Chile, 1956.
BARAHONA, R y ARANDA, X. "El Valle de Putaendo. Estudio de Estructura Agraria". Instituto de Geografía, Universidad de Chile. 1960.

En el siglo XVIII, Inglaterra se impone como centro dominante. España se ve obligada a conceder a Inglaterra toda una serie de mecanismos de participación en el mercado colonial americano. Conjuntamente el sistema capitalista entra en una fase de rápida expansión. Esto significa para Chile una nueva apertura hacia el comercio internacional. Ahora ya no sólo se importa desde el Perú - como sucedía en el siglo anterior- sino que además algunos comerciantes empiezan a comprar directamente en Panamá o a traer algunas mercaderías de contrabando desde Argentina. Son frecuentes también las adquisiciones de algunos productos de barcos provenientes de la China y Filipinas (7). Al comercio legal se suma el contrabando, apetecido por el considerable abaratamiento de las mercaderías. Todo esto contribuye a despertar un apego por los productos finos o a difundir " *el uso de una serie de artículos casi desconocidos hasta entonces, que cambiaron las costumbres, el menaje de las casas, el vestuario y hasta los utensilios de cocina*". (8)

Al finalizar el siglo, la mayor parte de la producción mineral se destinaba al pago de las importaciones. (9)

Este aumento del comercio exterior afectó con fuerza la existencia de la incipiente artesanía e "industria" al punto que prácticamente desaparecen de la escena nacional. Estos hechos llevan a modificaciones importantes en la estructura económico-funcional y social de los centros urbanos. Por un lado, la fuerza de trabajo liberada de las actividades anteriores se desplaza hacia el sector de servicios (sirvientes personales, mandaderos, empleados de la administración pública y del comercio, vendedores ambulantes y obreros de la construcción. Por otro lado, gran parte de estos sectores se empiezan a agrupar en los barrios periféricos, hecho que acelera la sectorialización territorial urbana.

(7) VILLA y CROCCO. Obra citada.

(8) NOLF, M. "Industria Manufacturera", en *Geografía Económica de Chile*. CORFO, Vol. III, Santiago de Chile, 1962.

(9) "La producción minera anual a fines de la Colonia valta, según Encina, unos dos millones de pesos, de los cuales alrededor de 1 350 000 correspondían al oro, más o menos 400 000 a la plata y cerca de 250 000 al cobre. Unos 200 000 pesos de esta producción se consumían en la fabricación de artículos de plata, cobre y oro y 1 800 000 se destinaban a pagar importaciones visibles e invisibles".
VILLA y CROCCO. Obra citada.

El traslado de la exportación minera a la exportación agrícola (aunque no se abandona la minería) va a producir en el siglo XVIII una intensa ocupación del Núcleo Central y va a dar lugar al nacimiento de una apreciable cantidad de centros urbanos. Con ello, la delgada línea urbana norte-sur que servía de cordón comunicante y organizador del área central se transforma en una red urbana que cubre toda la sección.

Se fundan en este siglo las siguientes ciudades destinadas a servir de centros de respectivas áreas agrícolas: SAN FELIPE y LOS ANDES, en el norte de la sección central. RANCAGUA, CURICO, SAN FERNANDO, MELIPILLA, TALCA, LINARES, PARRAL, CAUQUENES y LOS ANGELES; desde Santiago hasta tocar el límite con La Araucanía, siguiendo la Depresión Central. En la Cordillera de la Costa: QUIRIHUE, COELEMU, LA FLORIDA, RERE, YUMBEL, TUCAPEL EL NUEVO. Todos estos centros localizados en función de la penetración económica en el sector fronterizo con La Araucanía. En las proximidades de Santiago se fundan las ciudades de CASABLANCA, PETORCA y LA LIGUA. También surgen en este período los puertos de CONSTITUCION y ANCUD. El primero para dar salida a la producción agrícola del sector que hoy día comprende aproximadamente las provincias de Talca y Maule y el segundo para dar salida a la producción agrícola de Chiloé. Las actividades mineras, a su vez, llevan a la fundación de COPIAPO, VALLENAR, COMBARBALA y SAN JOSE DE MAIPO en el norte.

Al comenzar el siglo XIX el dominio colonial español está en un proceso de crisis abierta. Este proceso culmina con el desarrollo y éxito de los movimientos independentistas de la mayoría de las colonias latinoamericanas (1800-1830). En Chile, este movimiento estalla abiertamente en 1810, apoderándose del gobierno de la colonia hasta 1814. Este año es derrotado militarmente (Reconquista), pero luego de otros cuatro años de luchas proclama definitivamente la independencia política de España.

Escenario principal de estas luchas fueron los pueblos localizados entre Santiago y Chillán y la línea de comunicaciones con Mendoza, al otro lado de los Andes.

La inestabilidad política del período comprendido entre 1818 y 1830 es la expresión de las luchas internas entre terratenientes, comerciantes, mineros y burócratas ciudadanos por el control del estado. La Constitución de 1833 significa la consolidación de un estado autoritario y centralizado, basado en el poder de la clase terrateniente en alianza con comerciantes.

Dicha alianza gobierna el país hasta fines de la década del 50, época ésta en la que emergen los empresarios mineros y los financistas como fuerza social de primer orden.

En este primer tercio de siglo, el territorio ocupado sigue siendo prácticamente el mismo de la época colonial, es decir el Norte Chico y el Núcleo Central. Tanto el extremo norte como el extremo sur son zonas que continúan siendo puntualmente tocadas por medio de algunos enclaves que más bien tienen importancia militar que económica o social. Sin embargo se observan algunos cambios derivados de la expansión de la economía. El crecimiento de la población, que durante la Colonia había sido errático, empieza a manifestar una tendencia al alza sostenida y la vida urbana empieza a hacerse más compleja en función de la intensificación del comercio, los servicios, la producción artesanal y manufacturera.

Para los años 30, se ha calculado la población nacional en cerca de un millón de personas, cifra equivalente a la población que había a la llegada de los españoles. Sin embargo, como es de esperar, el carácter de la ocupación y de las relaciones sociales en el espacio han cambiado estructuralmente. Ahora se trata de un espacio plenamente incorporado al funcionamiento de la economía capitalista mundial. La parte central del territorio constituye una unidad productiva de bienes agropecuarios y minerales orientados hacia el comercio internacional. Santiago y Valparaíso cumplen funciones de comercio y de administración general y Concepción, Talca y otros centros menores cumplen funciones similares en la zona centro-sur del territorio dominado. La cadena de pueblos tendida a lo largo de la Depresión Intermedia, junto con constituir una línea de postas en las comunicaciones con la capital, ha permitido implantar pequeños centros que cumplen funciones administrativas y de policía, fundamentalmente en su jurisdicción. Paralela a la línea central de pueblos, ha surgido una línea costera, que va desde Copiapó -pasando por Valparaíso, Constitución y Concepción- hasta Ancud. Dicha línea es fundamental para la circulación de mercaderías, tanto internamente como hacia el exterior.

Los pueblos y centros urbanos de la época, según Eugenio Pereira Salas, ya comprenden un 20% de la población total del país. Desde un punto de vista étnico, el autor citado entrega la siguiente información para 1813:

TABLA N. 2

COMPOSICION ETNICA DE LA POBLACION EN 1813 (*)

Espanoles	681 413
Mestizos	32 000
Indios (Zona Central)	31 309
Indios de misiones	10 309
Indios de Arauco	70 000
Indios de Chiloé	36 000
Negros, mulatos, zambos	15 917
TOTAL	877 148

(*) PEREIRA SALAS, EUGENIO. *"El Desarrollo Histórico-étnico de la Población de Chile"* en GEOGRAFIA ECONOMICA DE CHILE, CORFO. Vol.II, Santiago de Chile, 1955.

Este cuadro nos indica claramente otro de los cambios estructurales en la evolución colonial, esto es, la reversión étnica de la composición de la población en contra de la población indígena.

2.3.) La Expansión de la Economía de Exportación y de la Ocupación Territorial.

En la segunda mitad del siglo, el entrecruzamiento de una serie de hechos va a condicionar la transformación y ampliación de la ocupación del territorio, las características de la población y el establecimiento de una diferenciación del espacio en función de la especialización productiva, amén de definir los elementos básicos de la organización regional actual. El conjunto de estos fenómenos, a la vuelta del siglo, entregan como resultado una organización y una estructura de las relaciones espaciales que no sufrirá modificaciones de esencia hasta el presente. Más bien, su desarrollo posterior es el proceso de desarrollo de una organización espacial dada, que contiene un conjunto de contradicciones internas, que se expresan en los llamados "desequilibrios regionales", los que vienen a ser el tema de la planificación regional de los últimos años.

La independencia de las colonias de España significó por un lado la expresión última de la crisis de la hegemonía colonial de ésta, crisis que se resuelve a favor del capitalismo inglés, el que en este momento iniciaba la revolución industrial. Por el lado de Chile, este movimiento significó la independencia política necesaria para la realización de los intereses de los terratenientes y comerciantes criollos, dentro de un marco de relaciones económicas internacionales centrado ahora en nuevos ejes mundiales. En este contexto histórico, el crecimiento de la ex-colonia va a contener los elementos de una gran contradicción, que se prolonga hasta nuestros días; esta es: desarrollo mundial-desarrollo nacional. Esta contradicción se observa en términos concretos en las diversas cualidades que asume el desarrollo en el centro capitalista y en su periferia. Ahora bien, la constatación de esta contradicción no es un fenómeno aparecido recientemente, sino que es posible encontrarlo en algunos empresarios, organizaciones empresariales y a nivel político desde aproximadamente el último cuarto del siglo pasado en adelante. Es claro, que tales constataciones se empiezan a expresar de diversa forma y con diverso contenido que en el presente.

La tendencia inicial de las clases gobernantes chilenas, hasta el gobierno de Balmaceda (1886-1891), fue la de centrar el desarrollo económico en la ampliación de los volúmenes de las exportaciones de materias primas. Con ello tal vez se pensaba en que se podría comprar tanto "desarrollo" como libras esterlinas se tuviera. Hasta ese momento las expresiones de una línea contraria fueron muy esporádicas. En efecto, la característica más importante en la economía del país para esa época fue el crecimiento de la economía exportadora de bienes minerales y agropecuarios. A continuación haremos algunas observaciones generales en este aspecto, para podernos formar una idea, tanto del desarrollo económico interno así como de la forma en que Chile se liga al desarrollo del capitalismo mundial.

2.3.1. El comercio exterior.

Algunos de los problemas centrales en el análisis del comercio exterior consisten en precisar su influencia en el desarrollo económico y social interior, en la precisión de la estructura interna del sector exportador

de la economía y su posición en relación al desarrollo del capitalismo mundial.

Al respecto y en términos generales, la investigación histórica-económica reciente ha llegado a establecer que tanto el sector exportador agropecuario como el minero se desarrollan bajo formas de propiedad altamente concentradas, hecho que en lo económico significa que el capitalismo chileno desconoce en su nacimiento la fase competitiva del europeo. En lo social y político esto se traduce en la formación de una oligarquía muy cerrada y poderosa en contraposición con grandes masas atrasadas y superexplotadas. Por otro lado, el desarrollo de esta forma de capitalismo, basado en el crecimiento del comercio de exportación de materias primas, no produce en su interior un proceso suficientemente fuerte de acumulación que le permita pasar a formas económicas de desarrollo autónomo o progresivo. Por el contrario, la incipiente burguesía chilena, con el correr del tiempo, profundiza su carácter de proveedora, al centro metropolitano de materias primas agrícolas y minerales, lo que en la medida en que se concentra el desarrollo del capitalismo mundial, le va dando su carácter de subordinación estructural a éste. En estos hechos es donde encontramos las raíces de la dependencia y del subdesarrollo chileno.

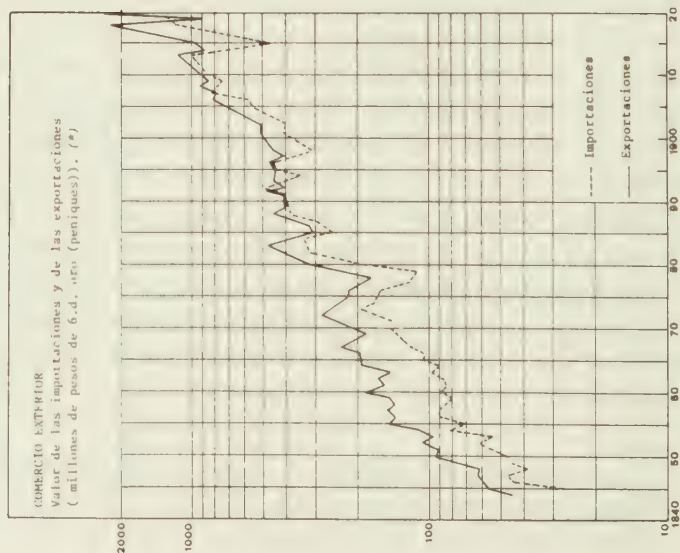
En este amplio contexto económico, recorreremos rápidamente lo que fue la evolución de este comercio, las líneas principales de la producción involucradas en él y fundamentalmente las áreas del territorio que fueron tocadas por su expansión y sus consecuencias en la ocupación del territorio.

Los gráficos de comercio exterior tomados de Marcello Carmagnani (10) nos permiten ver el notable aumento que experimentan tanto las exportaciones como las importaciones entre 1840 y 1920.

En el gráfico Nº 1, además, podemos ver dos momentos. El primer momento que llega hasta la década del 80, que se distingue por la neta diferencia a favor de las exportaciones. Mientras que en el segundo momento, esta diferencia se hace mucho más pequeña e irregular, excepto entre 1915 y 1919, como consecuencia del primer conflicto mundial.

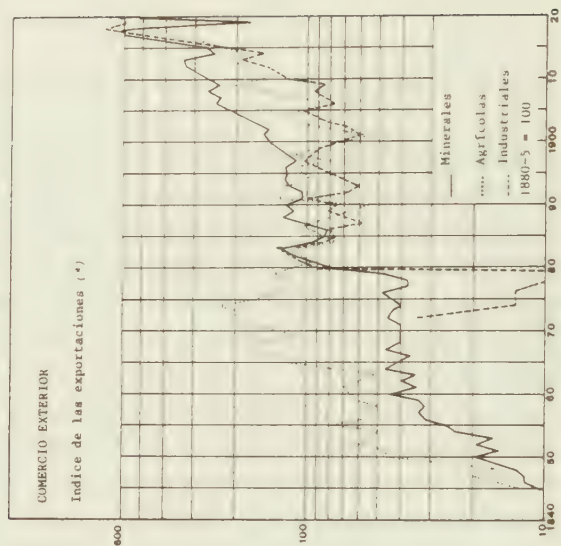
(10) CARMAGNANI, MARCELLO. *"Sviluppo Industriale e Sottosviluppo Economico. El Caso Chileno (1860-1920)"* Torino. 1971.

GRAFICO Nº 1



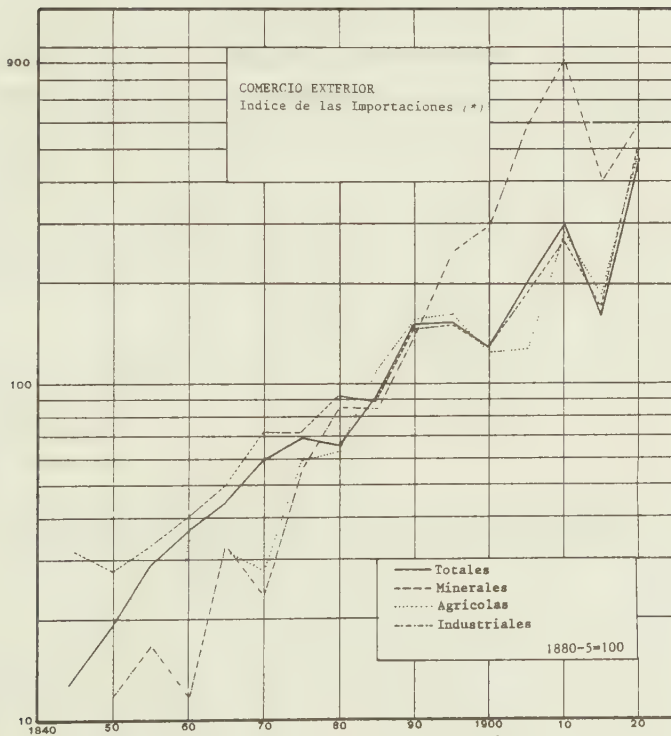
CARMAGNANI, MARCELLO. "Sviluppo Industriale e Sottosviluppo Economico. Il Caso Cileno (1860-1920)" Torino, 1971.

GRAFICO Nº 2



(*) CARMAGNANI, MARCELLO. "Sviluppo Industriale e Sottosviluppo Economico. Il Caso Cileno (1860-1920)" Torino, 1971.

GRAFICO Nº 3



(*) CARMAGNANI, MARCELLO. " Sviluppo Industriale e Sottosviluppo Economico. Il Caso Cileno (1860-1920)" Torino, 1971.

Sin embargo, este fenómeno no quiere decir que la tendencia ha sido la misma en lo que se refiere al volumen bruto del comercio exterior, ya que en este aspecto ha sucedido algo diferente. Es decir, el volumen de las exportaciones ha ido creciendo progresivamente. Esto significa entonces, que a pesar del crecimiento del volumen de las exportaciones, las curvas tienden a revertirse por efecto de los términos de intercambio crecientemente desfavorables para las materias primas respecto a los bienes elaborados.

La descomposición de las exportaciones del gráfico N° 2 nos muestra en primer lugar un incremento de las exportaciones agrícolas entre los años 50 y 70, las que declinan, cediendo el paso al aumento de las exportaciones minerales. Por el lado de las exportaciones industriales estas tienen una importancia relativa menor y sólo toman una posición relevante entre 1914 y 1920.

En cuanto a las importaciones, a la inversa, son las de tipo industrial las que muestran una notoria relevancia. Así, podemos ver que la curva de las importaciones industriales tiene un índice superior constante al total de las importaciones y también al resto, a partir de 1880.

Respecto a las importaciones minerales, vemos que su importancia se prolonga solamente hasta 1885, después de lo cual empiezan a ocupar un lugar más bajo.

Finalmente, en lo referente a las importaciones agrícolas, cabe anotar su evolución por debajo del total hasta 1920, situación que, como veremos más adelante, cambiará para adquirir una posición relevante a partir de la crisis de 1930.

A continuación veremos someramente algunos aspectos de la producción exportadora, que tocan el problema de la ocupación.

En los primeros años del período que vemos en este capítulo, la exportación de la plata tiene mucha importancia. Así, de los 33 000 kilogramos que se producían en 1814, se llega a 96 000 kilogramos en 1850 y a 200 000 en 1855. El crecimiento de la producción de este mineral se debe al descubrimiento y explotación de algunos minerales localizados especialmente en el norte, (parte de ese territorio perteneciente a Bolivia y Perú hasta la guerra de 1879) como ser: CARACOL, AGUA AMARGA, CACHINAL, ARQUEROS, CONDORICAC, CHANARCILLO y TRES PUNTAS.

Según cálculos efectuados por VITALE "El promedio anual de producción de plata superó los 77 800 kilogramos, alcanzando su apogeo en 1885 con 155 616 kilogramos" (11). Estos niveles de producción de plata son los mayores alcanzados en el país hasta la fecha.

Conjuntamente a la extracción del mineral, adquieren también una gran importancia las fundiciones, de las cuales de las más importantes fueron las de HUANCHACA en Antofagasta y hacia fines del siglo la de PENABLANCA (en la misma provincia) que contaba con 45 hornos y empleaba a 580 obreros.

Fuera de la plata, la explotación del cobre adquiere una importancia progresiva. Este mineral, que se venía explotando desde la Colonia, nunca había adquirido tal volumen de producción. Así, de las 6 500 toneladas que se producían en 1845, se llega a unas 50 000 en la década de los 60. En el año 1869 la producción chilena ocupó el primer lugar en el mundo y satisfizo más del 50% del consumo mundial.

Según VITALE (12), entre 1861 y 1891, el cuadro total de la exportación es el siguiente:

Ejes de cobre	547 097 291 Kg.	77 726 510 pesos
Cobre en barras	871 083 037 Kg.	288 896 500 pesos
Minerales	290 155 129 Kg.	15 413 912 pesos
TOTAL	1 708 335 457 Kg.	382 036 922 pesos

También en este caso las fundiciones de cobre son empresas de cierta importancia, operadas en aquel tiempo por capitalistas nacionales. De ellas es interesante destacar las de GUAYACAN, TONGOY, LOS VILOS, CARRIZAL y LIRQUEN. La fundición de Guayacán, por ejemplo, alimentada con el cobre del cerro TAMAYA, contaba con 35 hornos y 400 obreros.

Otro de los minerales de importancia en este período es el carbón, localizado entre Lirquén y Lota, en la provincia de Concepción. Esta explota-

(11) VITALE, LUIS. "Interpretación Marxista de la Historia de Chile" Vol. IV. "Ascenso y Declinación de la Burquesía Minera" Frankfurt, 1975.

(12) VITALE, L. Obra citada.

ción se inicia en 1850 y en 1882 ya produce 400 000 toneladas destinadas en su mayor parte al consumo interno, conectado a la industria de fundición de minerales, fabricación de ladrillos refractarios, maestranzas, transportes y locomotivas en general. (13)

"Según el Censo de 1885, las compañías de carbón contaban con 58 máquinas de vapor y 12 locomotoras de 473 caballos de fuerza. Los obreros trabajaban 11 horas diarias en los 22 piques de explotación, ganando como promedio un poco más de un peso diario. Hacia 1885 se había constituido un fuerte proletariado en el enclave carbonífero del Golfo de Arauco: más de 5 000 obreros trabajaban en las minas de Lota y Coronel, en la extracción de carbón, fabricación de ladrillos y fundiciones de cobre." (14)

Luego, el salitre viene a reemplazar en importancia al resto de la producción mineral y al conjunto de las exportaciones.

Sobre este tema se ha escrito bastante, por eso sólo mencionaremos que su producción monopólica reina en el mercado internacional hasta el primer conflicto mundial, momento en el cual empieza a ser desplazado por el salitre sintético.

Para Chile, los impuestos por concepto de las exportaciones de este mineral llegaron a ser la fuente más importante de los ingresos fiscales y sirvieron para financiar una gran parte del gasto público y obras de infraestructura.

La explotación del salitre, también originaria en la Colonia, en esta parte del siglo adquiere su mayor importancia. A mediados del siglo muchos capitales chilenos se dirigen hacia esa actividad, localizada en su totalidad en territorio peruano y boliviano. La confrontación de intereses, más la crisis que vive el país a fines de la década del 70, van a ser los elementos centrales para desencadenar la guerra entre Chile y Perú-Bolivia, que terminará con la apropiación por parte de Chile de las provincias de Tarapacá y Antofagasta. Más adelante nos detendremos algo más en este punto, al referirnos a la expansión de la ocupación del territorio.

Además de la expansión de la producción y de las exportaciones mineras, la agricultura experimenta un fenómeno similar. En este sector, el trigo ocupa un lugar predominante. Este aumento productivo y exportador se prolonga por todo el período hasta que hace crisis desde 1920 en adelante.

(13) VITALE, L. *Obra citada*.

(14) VITALE, L. *Obra citada*.

El trigo, producto tradicional de exportación, destinado en la época colonial al Perú, ahora va a adquirir un nuevo impulso, enormemente mayor, gracias a los mercados abiertos como consecuencia del "boom" aurífero de Australia y California. (California entre 1848 y Australia entre 1852 y 1857). La crisis de esos mercados, para el corto plazo va a tener repercusiones negativas en la producción del grano; pero en el mediano plazo - a pesar de la caída de los precios internacionales- la producción y el área agrícola van a aumentar.

Las investigaciones de Sergio Sepúlveda y de Luis Vitale (15) demuestran que la producción de medio millón de quintales de trigo anuales en la década de 1850-1860, fue sobrepasada sobradamente a partir de 1870. Desde esta última fecha en adelante, se llega a producir regularmente más de tres millones y medio de quintales de este grano. Este crecimiento en la producción de trigo y de otros productos agropecuarios (maderas, productos hortícolas, uvas y ganado) se apoyó tanto en el crecimiento de la demanda externa como en el de la demanda interna. En la demanda externa, ahora Inglaterra va a jugar un rol de primera importancia. La evolución de las exportaciones agrícolas la podemos apreciar en la siguiente tabla elaborada por Luis Vitale:

TABLA N. 3

VALOR DE LAS EXPORTACIONES AGROPECUARIAS ENTRE 1860 Y 1890 (*)

AÑO	VALOR EN PESOS
1860	4 751 652
1870	8 281 406
1880	11 663 015
1890	13 135 896

(*) Dirección General de Contabilidad. Ministerio de Hacienda, Santiago 1901. Tomada de VITALE, LUIS. "Interpretación Marxista de la Historia de Chile. Tomo IV. Frankfurt. 1975.

- (15) SEPULVEDA, SERGIO. "El Trigo Chileno en el Mercado Mundial". Edit. Universitaria. Santiago de Chile, 1959, y VITALE, L. Obra citada.

La demanda interna ejerce una presión creciente como consecuencia del crecimiento urbano en Chile Central y de los centros mineros del norte.

Otros hechos de alta significación para la comprensión más exacta de esta expansión agrícola-ganadera es el desarrollo y la ampliación de la mecanización en las actividades, así como también la considerable expansión del trabajo asalariado en el campo.

Este crecimiento agropecuario, asociado a la expansión minera, tiene repercusiones no solamente en el campo estrictamente económico, sino que además en lo social y en lo espacial.

En lo económico, la novedad del crecimiento está dada por el surgimiento de la gran empresa agrícola y minera, como forma dinámica de la organización económica; hecho que repercute en el resto de las formas de explotación más atrasadas.

En lo social, un sector de empresarios agrícolas y mineros toma perfiles propios entre el conjunto de sectores de la clase dominante. Especialmente la burguesía minera se va a destacar entre todos los otros sectores y va a ser la fracción social que va a hegemonizar las alianzas políticas hasta finales del siglo. En la contrapartida, los obreros de la minería, de la agricultura, así como también los de las industrias empiezan a tener un importante peso cuantitativo y cualitativo al interior de los sectores sociales no propietarios. El conjunto de obreros para todo el país, ha sido estimado por Vitale (16) en unos 100 000, para fines de siglo. Esta masa de trabajadores dependientes de salarios, activada socialmente en 1890 va a protagonizar uno de los primeros movimientos huelguísticos de carácter general.

En lo espacial, vemos que tales grupos sociales forman núcleos de cierta importancia en las grandes ciudades del centro y en las ciudades orientadas hacia la minería y el transporte del norte. En ambas regiones, el origen rural de gruesos contingentes de estos trabajadores, delata la germinación de uno de los problemas más agudos de la población actual en todo el continente; como lo es la cuestión de la emigración rural y la concentración de los emigrantes en los centros urbanos mayores.

(16) VITALE, L. *Obra citada*.

Aunque en este caso las fuerzas impulsoras de estas corrientes son completamente diferentes de las que tenemos en la actualidad. En esta situación histórica encontramos en su expresión más pura el fenómeno de traslado masivo de importantes contingentes rurales hacia los centros de trabajo mineroindustriales; hecho que no volveremos a encontrar más adelante. Los diarios, cronistas e historiadores de la época a menudo hacen referencia a las empresas de "enganche", que no eran otra cosa que empresas de reclutamiento masivo de mano de obra en las zonas rurales para el trabajo de la minería del salitre, de los puertos y del cobre del norte. Estas masas de trabajadores van a poblar el desierto minero, viviendo en ciudades campamentos, vecinas a las explotaciones mineras y en las ciudades de la costa.

A esta corriente hacia el norte, se agrega la corriente hacia el sur maderoganadero. Aquí también en relación a la expansión económica, se desarrollan grandes empresas capitalistas y se consolida el poblamiento definitivo del área.

2.3.2. El desarrollo artesanal e industrial.

La actividad científica en el campo de las disciplinas económico-sociales, a partir de 1940, privilegia el tema del desarrollo industrial en sus investigaciones. Esta actitud científica es coincidente con el traslado de la dinámica de la economía desde el sector exportador hasta el sector industrial, desde la crisis del 30 adelante. La mayor parte de dichos estudios, de una manera u otra, se realizan sobre la base de algunas oposiciones centrales, a saber: librecambismo/proteccionismo; sector agrícola/sector industrial; desarrollo hacia afuera/desarrollo hacia adentro.

Por nuestro lado, en este punto, dejaremos pendientes el examen en profundidad de estos aspectos que apuntan a precisar la naturaleza del desarrollo industrial, sus relaciones más complejas con otros sectores de la economía, así como su conexión con el desarrollo general del capitalismo chileno. Igualmente lo que se refiere a la ligazón de todo el proceso con el desarrollo del capitalismo mundial. Pero no por ello queremos decir que la precisión de tales puntos no tenga importancia para establecer los orígenes del subdesarrollo estructural chileno. Por ahora, solamente queremos

poner énfasis en algunos aspectos cuantitativos del problema y algunos puntos relativos a la localización de estas actividades hasta 1920.

Paralelamente a este exámen iremos entregando algunas ideas en relación a los sectores de la economía y el desarrollo económico general.

Según MAX NOLF (17), en 1858 existían los siguientes establecimientos clasificados como artesanales e industriales:

TABLA Nº 4

ESTABLECIMIENTOS ARTESANALES E INDUSTRIALES EN 1858 (*)

TIPO DE ESTABLECIMIENTO	NUMERO
Molinos	1484
Zapaterías	438
Fábricas de tejas	177
Panaderías	149
Sastrerías	49
Curtiembres	29
Imprentas	6
Fábricas de aceite	5
Aserraderos	4

(*) NOLF, MAX. *"Industria Manufacturera"*, en *Geografía Económica de Chile*. CORFO, Vol. III. Santiago de Chile, 1962.

Dicha actividad artesanal-industrial, al comenzar la segunda mitad del siglo, pasa por un período de adaptación al nuevo tipo de exportaciones (de predominantemente agrícolas a predominantemente mineras). En este período que llega hasta 1880 se cierran una importante cantidad de molinos, lo que entra a gravitar en la disminución de la incipiente actividad industrial. Sin embargo,

(17) NOLF, M. *Obra citada*.

empiezan a surgir al mismo tiempo otro tipo de empresas más dinámicas, como ser las de fundición, las maestranzas, las textiles, las de productos alimenticios para el consumo masivo y las de la madera.

Así por ejemplo, antes de 1880 ya se habían instalado y funcionaban con una importante concentración de obreros las fundiciones de Balfour y Lyon y Cia., (con 300 obreros), Lever Murphy y Cia., (con 700 obreros), San Miguel, Klein y Libertad (con más de 100 obreros cada una). También ya se habían instalado otras industrias de importancia como ser las fábricas textiles de Bellavista y El Salto, La Refinería de Azúcar de Viña del Mar y las cervecerías de Ebner y de Gubler y Cousiño; que empleaban a más de 300 obreros cada una. Observemos al pasar, que los apellidos de estos empresarios no son de origen español sino que revelan su nacionalidad extranjera. Aclaremos esta situación citando al historiador Vitale: "*La mayoría de los dueños de las primeras industrias y de los talleres artesanales más importantes eran extranjeros residentes en Chile. Su actividad no correspondía a un plan de inversiones de capital financiero proveniente de las metrópolis. Las ganancias de sus empresas las reinvertían generalmente en el país*". (18)

Marcello Carmagnani - uno de los autores que ha estudiado el problema con mayor información estadística en el período 1860-1920- ha llegado a establecer el siguiente cuadro sobre el número de establecimientos industriales y artesanales para el período 1967-1887.

En la tabla Nº 5 podemos observar dos ciclos: uno ascendente, que llega a un punto máximo en 1875 y que luego desciende hasta 1879.

Enseguida un segundo ciclo que comienza alto y que se mantiene a ese nivel, para caer nuevamente en 1887.

La evolución del número de establecimientos desde 1883 hasta 1918 la podemos seguir en la tabla Nº 6, ahora compuesta por sectores. Qui nuevamente podemos observar dos períodos: uno, ascendente, que va desde 1895 hasta 1913 y que se corta en 1914, para iniciar una recuperación en 1915. En cuanto a la fuerza de trabajo empleada en la industria y artesanía, hemos encontrado datos precisos sólo a partir de 1895, los que están representados en la tabla Nº 7.

(18) VITALE, L. *Obra citada*.

TABLA Nº 5

ESTABLECIMIENTOS ARTESANALES E INDUSTRIALES ENTRE 1867 Y 1887 (*)

AÑO	NUMERO	INDICE (1887=100)
1867	500	95,4
1870	525	100,1
1871	594	113,3
1872	644	122,8
1873	610	116,3
1874	683	130,3
1875	727	138,7
1876	660	125,9
1877	572	109,1
1878	591	112,7
1879	550	104,9
1880	717	136,8
1881	589	112,3
1882	650	124,0
1883	689	131,4
1884	676	128,9
1885	646	123,2
1886	674	128,5
1887	524	100,0

(*) CARMAGNANI, M. "Sviluppo Industrial e Sottosviluppo Economico. Il Caso Cileno(1860-1920) Torino. 1971.

Nota del autor: El número de establecimientos entre 1867 y 1887 ha sido republicado en el "Censo Industrial y Comercial" año 1937, editado por la DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA Y CENSOS. Los establecimientos computados en la tabla son aquellos que la fuente define como fábricas, término que designa tanto a los establecimientos industriales, como a los artesanales.

TABLA N° 6

ESTABLECIMIENTOS ARTESANALES E INDUSTRIALES ENTRE 1883 Y 1918 (*)

ESTABLECIMIENTOS	1883	1895	1906	1910	1911	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918
I. INDUSTRIA	-	-	-	-	-	-	-	736	830	910	938	951
ARTESANADO	-	-	-	-	-	-	-	300	766	743	1014	940
TOTAL	152	457	438	1079	1015	1241	1508	1036	1596	1653	1952	1891
II. INDUSTRIA	-	-	-	-	-	-	-	222	315	318	349	367
ARTESANADO	-	-	-	-	-	-	-	485	721	685	882	728
TOTAL	41	390	354	1154	1087	1250	1787	707	1036	1003	1231	1095
III. INDUSTRIA	-	-	-	-	-	-	-	121	177	212	221	223
ARTESANADO	-	-	-	-	-	-	-	413	876	882	1030	981
TOTAL	12	313	332	707	805	857	1054	534	1053	1094	1251	1204
IV. INDUSTRIA	-	-	-	-	-	-	-	40	64	66	68	76
ARTESANADO	-	-	-	-	-	-	-	20	149	149	186	132
TOTAL	94	221	46	95	112	109	112	60	213	215	254	208
V. INDUSTRIA	-	-	-	-	-	-	-	165	313	347	369	394
ARTESANADO	-	-	-	-	-	-	-	365	590	568	1017	640
TOTAL	42	309	372	664	739	813	1017	530	903	915	1386	1034
VI. INDUSTRIA	-	-	-	-	-	-	-	110	156	166	171	176
ARTESANADO	-	-	-	-	-	-	-	29	115	75	71	45
TOTAL	55	67	94	224	236	245	365	139	271	241	242	221
VII. INDUSTRIA	-	-	-	-	-	-	-	175	289	314	305	316
ARTESANADO	-	-	-	-	-	-	-	660	843	822	1104	937
TOTAL	61	433	393	1107	1199	1217	1373	835	1132	1136	1409	1253
VIII. INDUSTRIA	-	-	-	-	-	-	-	67	80	94	100	100
ARTESANADO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	1	8	23	38	38	42	100	67	80	94	100	100
IX. INDUSTRIA	-	-	-	-	-	-	-	93	140	155	163	153
ARTESANADO	-	-	-	-	-	-	-	134	140	128	137	120
TOTAL	-	129	130	250	294	320	350	227	280	283	300	273
X. INDUSTRIA	-	-	-	-	-	-	-	21	46	45	55	64
ARTESANADO	-	-	-	-	-	-	-	64	88	88	102	128
TOTAL	-	290	171	135	107	120	165	85	134	133	157	192
Todos los Grupos	INDUSTRIA	-	-	-	-	-	-	1750	2410	2627	2738	2280
	ARTESANADO	-	-	-	-	-	-	2470	4288	4140	5544	4651
	TOTAL	4-8	2617	2253	5453	5722	6214	7831	4220	6698	6767	7471

- | | |
|-----------------------|--------------------------|
| I. ALIMENTICIAS | VI. QUIMICAS |
| II. MADERA | VII. CUERO |
| III. METALMECANICAS | VIII. GAS Y ELECTRICIDAD |
| IV. CONSTRUCCION | IX. PAPEL |
| V. TEXTIL Y VESTUARIO | X. VARIAS |

(*) CARMAGNANI, MERCELLO. "Sviluppo Industriale e Sottosviluppo Economico. II Cas. Milano 1881-1900" Torino, 1971.

TABLA Nº 7

INDUSTRIA Y CONSTRUCCIÓN EN CHILE (1860-1920)

		1865	1868	1910	1911	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918
I.	Totales	—	—	—	—	—	15 737	10 197	11 714	13 071	12 853	14 347
	Artesanos	—	—	—	—	—	769	1 121	1 134	1 502	1 244	—
	Empleados	—	—	—	—	—	2 127	2 707	2 853	3 999	3 465	3 591
	Total	7 522	8 245	15 627	15 535	16 423	17 864	13 673	15 680	17 504	17 820	19 182
II.	Obreros	—	—	—	—	—	15 990	13 727	4 800	4 931	5 580	5 928
	Artesanos	—	—	—	—	—	—	1 911	1 962	1 723	1 965	1 319
	Empleados	—	—	—	—	—	1 017	348	515	1 499	644	500
	Total	5 108	6 384	12 697	13 376	15 021	17 007	15 986	7 277	7 153	8 209	7 747
III.	Obreros	—	—	—	—	—	8 448	2 482	3 071	3 597	4 094	4 379
	Artesanos	—	—	—	—	—	—	1 115	1 254	1 317	1 600	1 355
	Empleados	—	—	—	—	—	367	171	306	316	323	339
	Total	5 151	2 468	6 085	6 806	8 890	8 815	3 968	4 631	5 230	6 017	6 073
IV.	Obreros	—	—	—	—	—	1 780	897	1 344	2 674	3 138	3 543
	Artesanos	—	—	—	—	—	—	72	563	445	540	452
	Empleados	—	—	—	—	—	107	68	158	316	174	182
	Total	3 589	1 804	2 459	2 693	2 557	1 987	1 037	2 065	5 230	3 852	4 177
V.	Obreros	—	—	—	—	—	12 975	4 614	7 630	9 338	11 019	12 407
	Artesanos	—	—	—	—	—	—	1 665	1 115	1 292	1 436	1 345
	Empleados	—	—	—	—	—	1 106	682	925	947	1 102	1 139
	Total	6 514	9 807	12 379	14 132	16 551	14 081	6 961	9 670	11 577	13 557	14 891
VI.	Obreros	—	—	—	—	—	4 413	2 852	4 238	4 143	4 832	4 907
	Artesanos	—	—	—	—	—	—	109	225	137	115	83
	Empleados	—	—	—	—	—	365	246	459	389	502	561
	Total	809	1 765	4 350	4 325	4 612	4 778	3 207	4 922	4 669	5 449	5 551
VII.	Obreros	—	—	—	—	—	10 074	5 004	6 977	7 166	7 350	7 586
	Artesanos	—	—	—	—	—	—	2 120	1 380	1 399	1 295	1 222
	Empleados	—	—	—	—	—	615	546	614	668	727	724
	Total	8 354	7 119	11 449	11 271	12 278	10 689	7 670	8 971	9 213	9 372	9 534
VIII.	Obreros	—	—	—	—	—	3 159	1 561	1 765	1 992	2 212	2 181
	Artesanos	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	Empleados	—	—	—	—	—	766	557	758	633	755	765
	Total	318	—	1 240	1 195	218	3 925	2 118	2 523	2 625	2 967	2 946
IX.	Obreros	—	—	—	—	—	4 380	2 104	3 117	3 289	3 651	3 376
	Artesanos	—	—	—	—	—	—	545	317	312	308	286
	Empleados	—	—	—	—	—	692	441	720	746	968	889
	Total	2 192	1 853	4 462	4 677	4 731	5 072	3 080	4 154	4 347	4 827	7 553
X.	Obreros	—	—	—	—	—	520	201	295	460	494	714
	Artesanos	—	—	—	—	—	—	135	144	143	124	186
	Empleados	—	—	—	—	—	123	49	64	50	65	58
	Total	3 148	1 768	975	449	555	643	385	503	653	683	960
	Obreros	—	—	—	—	—	77 486	43 629	44 951	48 750	55 219	62 732
	Artesanos	—	—	—	—	—	8 441	8 181	7 862	8 909	7 494	—
	Empleados	—	—	—	—	—	7 225	6 025	7 372	9 583	8 625	8 748
	Total	42 705	12 691	71 093	74 599	81 027	84 711	58 065	60 404	66 195	72 753	78 614

I = Sector alimenticio
 II = Sector de la madera
 III = Sector metalmeccánico
 IV = Sector de la construcción
 V = Sector textil y vestidos
 VI = Sector químico
 VII = Sector del cuero
 VIII = Sector gas y eléctrico
 IX = Sector del papel
 X = Varios

(*) Fuente: Carmagnani, Marcello: "Sviluppo Industriale e Sottosviluppo Economico. Il caso cileno (1860-1920) Torino. 1971.

En términos generales el movimiento de la fuerza de trabajo sigue las mismas tendencias del cuadro anterior, vale decir, descubrimos igualmente dos ciclos: uno ascendente que llega hasta 1913, que cae bruscamente en 1914, para recomenzar a subir desde 1915 en adelante. En lo que respecta a la fuerza de trabajo para los años inmediatamente anteriores, no disponiendo de datos, supondremos que va paralelo al movimiento del número de establecimientos industriales.

En relación a estas variaciones, podemos decir que la caída de la curva en 1914, no hace sino reflejar las relaciones que tiene el desarrollo industrial con el mercado internacional.

Observando ahora, someramente, los cuadros por sectores, podemos ver que aquellos más fuertes son los de alimentos, de la madera, textiles y del cuero, lo que nos hace suponer que gran parte de las actividades artesanal-industriales en todo el período estaban orientadas hacia la satisfacción de la demanda interna, hecho que aparentemente nos estaría indicando una contradicción con la primera observación. Sin embargo dicha contradicción se disipa, si pensamos que este tipo de producción va dirigida a satisfacer las exigencias que plantean los sectores económicos que tienen un peso preponderante en el conjunto de la economía, o sea, los sectores exportadores primarios.

Aún más, aquellos sectores de la actividad industrial y artesanal no tradicional como ser las fundiciones y maestranzas, se implantaron y crecieron al servicio del agro, de la minería y del transporte.

En otras palabras, el crecimiento de la industria tiene el carácter de apoyo para el sector exportador primario lo que la caracteriza cualitativamente diferente a la industria europea; cuyo crecimiento desde la revolución industrial en adelante la convierte en el centro dinamizador del conjunto de su economía, a la vez que en la periferia se va imponiendo justamente la especialización productiva primaria. En cuanto a la localización de estas actividades, no atacaremos detalladamente el problema en este período. Más bien, haciendo referencia a los múltiples estudios sociales de la época y especialmente a las obras de Luis Vitale y Jtlio César Jovet (19) podemos afirmar que las

(19) VITALE, L. *Obra citada*.

JOVET, J.C. *"Ensayo Crítico del Desarrollo Económico Social de Chile"*. Edit. Universitaria, Santiago de Chile, 1955.

industrias se desarrollan al interior de los grandes centros históricos del país: Santiago, Valparaíso, Antofagasta y Concepción fundamentalmente. Este fenómeno, en cierta manera, le da un carácter diferente a lo ocurrido en muchas partes de Europa y Estados Unidos, donde la industrialización por sí sola establece desplazamientos de los ejes de desarrollo regional en muchas partes. a la vez que es elemento dinamizador del proceso de urbanización. En nuestro caso, más bien se trata de algo contrario, donde el crecimiento industrial se realiza apoyándose en los ejes históricos afirmando su predominancia regional.

2.3.3. El crecimiento demográfico.

Recordemos que en la región, después de 300 años, la Colonia no había sino llegado a mantener el volumen demográfico en su territorio. Ahora bien, los próximos 100 años será escenario de profundas modificaciones cuantitativas y cualitativas de la población y testigos de la germinación de los profundos problemas demográficos que vivimos en la actualidad.

Indudablemente, la expansión de la economía entre 1860 y 1920 lleva a intensificar la ocupación territorial del centro, a abrir nuevas áreas de explotación hacia el sur y el norte, a ampliar la infraestructura y en general a modernizar la vida cotidiana, hasta la fecha marcadamente colonial. Esto trae como consecuencia un notable crecimiento demográfico. En este aspecto ya se ha anotado que en la primera parte del siglo la población comienza a manifestar una tendencia permanente al crecimiento. Esta tendencia, desde la segunda parte del siglo pasado hasta el presente, pasa a transformarse en una característica esencial. Conjuntamente al crecimiento se inicia en el período otra de las características fundamentales del presente, vale decir, la urbanización. Este último aspecto, que hasta el momento de la Crisis de 1930 fue un proceso gradual, después de ella se torna explosivo.

La tabla Nº 8 de la página siguiente: "Crecimiento de la población entre 1854 y 1907" nos permite observar tanto el crecimiento de la población así como la evolución de la población urbana para ese período.

TABLA Nº 8

CRECIMIENTO DE LA POBLACION ENTRE 1854 y 1907 (*)

AÑOS	POB. URBANA(**) %	POB. RURAL	%	TOTAL
1854	287 824 20,0	1 151 296	80,0	1 439 120
1875	599 181 26,9	1 620 009	73,1	2 219 190
1885	762 517 30,5	1 729 369	69,5	2 491 886
1895	1 065 634 38,0	1 738 666	62,0	2 804 300
1907	1 394 737 43,1	1 833 821	56,9	3 228 558

(*) CROCCO FERRARI, JUAN. " *Volúmen, Distribución y Composición de la Población*" en GEOGRAFIA ECONOMICA DE CHILE, CORFO, Vol. II, San - tiago de Chile, 1950.

(**) La población urbana es definida como aquella que vive en centros de más de 1000 habitantes.

En efecto, el cuadro anterior nos muestra claramente, como en un lapso de 50 años, la población casi se triplica. También el cuadro permite ver lo sostenido del proceso de urbanización.

Ahora bien, al interno de este proceso, ya se observan algunas características que posteriormente se van a transformar en uno de los mayores problemas de la organización regional, esto es la concentración del crecimiento demográfico en la región central y el crecimiento desmesurado de Santiago y los núcleos urbanos de Valparaíso-Viña del Mar y Concepción-Talcahuano; fenómenos que observamos en el siguiente cuadro:

TABLA Nº 9

POBLACION DE LAS CIUDADES MAS IMPORTANTES EN 1895 y 1907 (*)

1895			1907		
CIUDAD	POBLACION	RANGO	CIUDAD	POBLACION	RANGO
Santiago	256 403	1	Santiago	332 724	1
Valparaíso	122 447	2	Valparaíso	162 447	2
Concepción	39 837	3	Concepción	55 330	3
Talca	33 232	4	Iquique	40 171	4
Iquique	33 031	5	Talca	38 040	5
Chillán	28 738	6	Chillán	34 269	6
La Serena	15 712	7	Antofagasta	32 496	7
Antofagasta	13 530	8	Viña del Mar	26 262	8
Curicó	12 669	9	Curicó	17 573	9
Talcahuano	10 431	10	Temuco	16 037	10
Viña del Mar	10 651	11	La Serena	15 996	11
Lota	9 568	12	Talcahuano	15 561	12
Los Angeles	7 868	13	Punta Arena	12 199	13
Temuco	7 078	14	Los Angeles	11 691	14
Rancagua	6 665	15	Lota	10 732	15
Osorno	4 667	16	Rancagua	10 380	16
San Bernardo	4 158	17	San Bernardo	7 656	17
Puerto Montt	3 480	18	Osorno	7 364	18
Punta Arenas	3 227	19	Puerto Montt	4 408	19
TOTAL	623 392			852 336	

(*) PEREIRA SALAS, EUGENIO. "El Desarrollo Histórico-étnico de la Población de Chile." en INFORMACIÓN ECONOMICA DE CHILE, CORFO, Vol. II, Santiago de Chile, 1950.

En la tabla Nº 9 vemos que Santiago, Valparaíso-Viña del Mar y Concepción-Talcahuano ocupan los primeros rangos de la escala y podemos calcular que en 1895 representaban el 15% de la población total del país; subiendo en 1907 al 18%. Por otro lado, la ciudad de Santiago, que en 1895 comprendía el 9% del total de la población nacional, sube su participación a un 10,3% en 1907.

Analizando con un poco más de detalle el cuadro, podemos ver que este proceso de concentración del crecimiento demográfico y de urbanización no es exactamente igual al que observaremos a partir de 1930. Es cierto que Santiago aumenta continuamente su participación en el total de la población nacional, pero es interesante notar que disminuye, en este período, respecto al total de la población de las ciudades más importantes. En 1895 Santiago contiene el 41% de la población de las ciudades mayores de 3 000 habitantes y en 1907 ha bajado a un 31% para las mismas ciudades, lo que está indicando un crecimiento proporcional bastante importante en las ciudades medianas. Dicho de otro modo, esto significa que el proceso de urbanización se desarrolla a través del conjunto de los centros urbanos y con gran fuerza en los medianos.

Ahora bien, si examinamos el fenómeno observando la localización del crecimiento, vemos que este ocurre exactamente en los lugares donde se centran los ejes del desarrollo económico de la época, vale decir, las ciudades del Centro-sur, Extremo-sur y Norte Grande. Al interior de la jerarquía, además, vemos como precisamente las ciudades de Iquique y Antofagasta en el norte, Temuco en La Frontera y Punta Arenas en Chile Austral, escalan a puestos superiores en 1907, respecto a 1895.

La expansión de la economía exportadora y la expansión demográfica, junto con los comienzos de un proceso de urbanización, se expresan territorialmente y en forma global en el control por parte del centro de áreas que hasta ahora tenían una relación débil y lateral con él.

La Pacificación y Colonización de la Araucanía son dos tácticas que se aplican combinadamente para incorporar al territorio que va desde el Bío-Bío al sur. En esta empresa, el Estado lanza una ofensiva total contra la población aborígen, combinando todos los métodos de dominación a disposición: campañas militares (20), fundación de fuertes y ciudades, acuerdos de paz, acciones tendientes a disgregar la sociedad indígena, represión y legalización de la ocupación y colonización (21).

(20) "En 1868 se pasan las leyes para inmovilizar a los indígenas en las reducciones, con el fin de activar la colonización, pero los aborígenes se negaron a aceptar este sistema y aprovechando el retiro de las tropas veteranas realizado durante la Guerra del Pacífico, se produjo la insurrección general de 1880, sofocada por el Coronel Gregorio Urrutia, que ocupó la región de Villarrica, poniendo punto final a esta guerra secular"

PEREIRA SALAS, E. *Obra citada.*

2.3.4. La expansión territorial.

A la dominación militar del territorio de La Araucanía le sigue su colonización (22).

La colonización se lleva a cabo bajo formas dirigidas y espontáneas. Entre 1851 y 1894 se instalan algo más de 30 000 colonos europeos en La Araucanía y Chile Austral; de los cuales cerca de 7000 los hacen de acuerdo a planes impulsados por el Estado. Esta colonización dirigida se distribuye, según nacionalidades de la siguiente manera:

TABLA Nº 10

COLONIZACION DE LA ARAUCANIA Y CHILE AUSTRAL ENTRE 1883 Y 1890 (*)

Años	Espanoles	Franceses	Suizos	Alemanes
1883/84	150	215	1 311	284
1884/85	50	292	496	548
1885/87	275	671	671	55
1887/90	188	638	92	37
TOTAL	633	1 816	2 570	924

(*) Datos de PEREIRA SALAS, E. Obra citada.

A estos hay que agregar 1082 ingleses, 54 belgas, 48 italianos, 65 rusos y 2 norteamericanos. El año 1907 representa la cúspide de la curva de la población extranjera en el país, con 134 524, lo que significa un 4,2% de la población total. De este total, la mayoría son latinoamericanos (peruanos, bolivianos y argentinos). El grupo de extranjeros de Europa mediterránea ocupa el

(21) "Al mismo tiempo que se ponía término a la Guerra del Pacífico, se concluía la "Pacificación de La Araucanía", iniciada en la década de 1860. Precisamente en 1880, cuando la casi totalidad de las fuerzas nacionales estaban en el Norte, los araucanos se sublevaron, atacando los diversos fuertes y aldeas de La Frontera. Desde 1881 a 1883, el Coronel don Gregorio Urrutia libró algunas campañas que dieron por resultado el sometimiento total de algunas regiones del Alto Bío-Bío, Cautín y Tolón, donde se establecieron firmes líneas, fundando diversos pueblos: Temuco, el 24 de febrero de 1881, Lautaro, Nueva Imperial, Carahue, Freire, Villarrica, etc. En esta forma las regiones más apropiadas para la agricultura, la ganadería vacuna y más ricas en bosques, se incorporaban al cultivo. Los indígenas fueron despojados de casi todas sus tierras, constituyéndose el gran latifundio sureño, que organiza la producción agropecuaria de la zona en las mismas condiciones de la región central del país.

Los territorios pacificados fueron repartidos entre los miembros de la clase dominante, altos jefes militares y familias concesionarias del abastecimiento del ejército. El propio jefe militar, Cornelio Saavedra.....

(Continuación de la cita en la página siguiente).

segundo lugar (españoles, italianos y franceses) y, el grupo compuesto por alemanes y británicos el tercer lugar. Las cifras absolutas para cada grupo son 56 064, 41 578 y 23 747 respectivamente. (23)

La inmigración latinoamericana, proveniente de Bolivia y Perú, se radica especialmente en el Norte Grande y se liga especialmente a las actividades mineras de la zona, sirviendo como fuerza de trabajo en aquellas actividades. Mientras que la inmigración europea se radica en el Sur ligada a la agricultura bajo la forma de colonos o empresarios y en las ciudades principales, dedicándose allí al comercio. Algunos miembros de esta inmigración se van a dedicar a la industria y se incorporarán a las actividades culturales, científicas y educacionales.

El extremo sur también es incorporado definitivamente al territorio nacional (24).

(21) *Continuación.....recibió 4 000 cuerdas. Pero quien personifica la nueva agricultura de la Frontera es José Bunster, hombre de empresa, descendiente de ingleses, nacido en Valparaíso. Al amparo de Cornelio Saavedra, adquirió valiosas tierras hasta convertirse en el verdadero conquistador de Malleco. En 1880 llegó a ser el primer productor de cereales.*

JOVET, Julio César. Obra citada, página 69.

(22) Análisis completos sobre la colonización de La Frontera y sus problemas los encontramos entre otras obras en los siguientes autores:

GOLTE, W. *Das südchilenische Seengebiet. Besiedlung und wirtschaft.*

Erschliessung seit den 18. Jh. Bonner Geogr. Abh., H. 47. Bonn, 1973.

GUERRERO, R. *Estructuras Agrarias. Desplazamiento y Tsama Urbana de La Frontera. Cuadernos Geográficos del Sur. Año 1. Universidad de Concepción, Chile, 1971.*

LAUER, W. *"Wandlungen im Landschaftsbild des südchilenischen Seengebiet seit Ende der spanischen Kolonialzeit". En, Lauer (ed.) Beiträge zur Geographie der Neuen Welt. (Schmieder-Festschrift), Sch. d. Geogr. Inst. d. Univ. Kiel. Tomo 20, pp. 227-276. Kiel, 1961.*

(23) PEREIRA SALAS, e. Obra citada.

(24) " Por esta época también comienza a tener importancia económica el territorio de Magallanes. A fines de la administración Errázuriz, debido principalmente a la gestión del gobernador Duñe Almeyda (1874/77) y de su sucesor Wood Arellano, se iniciaba el desarrollo de la explotación económica de Magallanes.

En 1874 se establecen una serie de esforzados europeos quienes serán los creadores de la industria ganadera, y sus descendientes, los magnates que controlarán toda esta vasta región"

JOVET, Julio César. Obra citada.

En Magallanes, la hegemonía sobre el Estrecho fue la justificación de la fundación del Fuerte Bulnes (1843) que precedió a Punta Arenas (1849).

Esta última ciudad logra afianzarse gracias a la minería del carbón y a la explotación del oro magallánico, del comercio de pieles y de la explotación de bosques. Más tarde se canaliza la colonización europea en la zona, sobre la base de la ganadería, actividad que entró a consolidar definitivamente el poblamiento de la región. Solamente, de lo que hoy es la provincia de Aysén, quedará una parte sin tocar. Este territorio será incorporado más tarde por medio de una nueva colonización efectuada en el primer tercio del siglo XX.

El otro gran impulso expansivo nacional se dirigió hacia el extremo norte. Allí, capitales nacionales asociados a peruanos en forma especial, van a explotar en gran escala el oro, la plata, el cobre, principalmente(25). Surgen así una serie de centros mineros de importancia: CHANARCILLO, TALTAL, TOCOPILLA, CHANARAL, ANTOFAGASTA, ZAPIGA, NEGREIROS, HUARAS, PAMPA NEGRA, LA NORIA.

La disputa por el control de esta zona minera, lleva a la Guerra del Pacífico (26) que se resuelve a favor de Chile.

La Guerra del Pacífico significó finalmente una solución a la crisis económica y la expansión territorial del centro (27). En otros términos, la crisis económica de aquella época pudo resolverse gracias a las posibilidades de una expansión económica exportadora, por medio de la explotación de territorios hasta ahora no incorporados económicamente al sistema (Frontera y Austral) y por el control absoluto de aquellos en los que habían hecho considerables inversiones y que formaban el centro de la acumulación capitalista nacional (Norte).

La concreción de la expansión en ambas direcciones va a ser una función recíproca. No se podía avanzar en el Norte mineral si no se contaba con el sur agropecuario (28). Y no se podía avanzar en ninguno de los dos si no se tenían las manos libres para poder vender y comprar en el exterior. Este último aspecto, será la base de la orientación general de la economía hasta 1930.

(25) "Capitales ingleses y norteamericanos representaban el 13%, capitales chilenos y peruanos el 67% y el 20% restante pertenecía a extranjeros, económicamente chilenos".

PINTO, Aníbal. "Chile, un Caso de Desarrollo Frustrado" Editorial Universitaria. Santiago de Chile, 1962.

(26) " Se produjeron molestas viscerisitudes entre los capitalistas chilenos y los gobiernos peruano y boliviano. Diversas medidas proteccionistas tomadas por éstos se tradujeron en pérdidas enormes para los consorcios chilenos. El gobierno peruano decretó primero el estanco del salitre (1873) y enseguida el monopolio para el estado de las salitreras de Tarapacá, dictando en 1875 una ley de expropiación, lo que se tradujo en la ruina de las empresas chilenas en el momento en que en nuestro país se iniciaba la grave crisis económica que ya hemos señalado. Con mucha razón, una comisión chilena que visitó al presidente del Perú, a raíz de la expropiación, le expresó: "El estanco y después el monopolio nos han arruinado. Tarapacá era comercialmente nuestro. Nuestro capitales y nuestros brazos la han formado, y cuando comenzábamos a ver los frutos de nuestra empresa, se nos arroja a la ruina".

Los hechos indicados son los que plantean a la clase capitalista chilena la necesidad de la conquista de la riqueza salitrera como una solución a la crisis económica y financiera que arruinaba al país, originada entre otras cosas, por el agotamiento de la fuente de recursos y por el déficit creciente de los presupuestos. La gravedad de la situación nacional era tan profunda, que Balmaceda creía, en 1890, según el historiador Alberto Edwards, que sin la Guerra del Pacífico el gobierno de Pinto bien pudo haber terminado en una revolución .

La chispa que encendió la hoguera fue un decreto del gobierno boliviano que gravó con un impuesto de 0,10 el quintal de salitre que se exportara, contraviniendo expresamente el tratado de 1874. La compañía de Salitres, al sentir amenazados directamente sus intereses, se negó a pagarlos y pidió apoyo al gobierno de Chile. Mientras tanto el gobierno boliviano dictó un nuevo decreto "reivindicando las salitreras detentadas por la compañía y disponiendo de las mismas". Ante esta situación, el gobierno chileno hizo ocupar militarmente Antofagasta, con lo cual se inició la guerra."

JOBET, J.C. Obra citada. Páginas 64-65.

(27) " La Guerra del Pacífico fue una solución a la crisis económica de 1873-1878 en la que se debatía el país, y la riqueza salitrera reemplazó a la plata y a los dineros provenientes de las exportaciones de cereales, permitiendo nuevamente a la clase gobernante dominar sin sacrificios para sus intereses particulares."

JOBET, J.C. Obra citada.

(28) " La conquista del salitre se refuerza, desde el punto de vista agrícola-ganadero, con la incorporación de nuevas y ricas regiones al cultivo nacional. La Frontera llega a ser la zona de mayor producción cerealística y la más importante región maderera y asiento de ganadería vacuna, pero su control económico quedó en manos de grandes latifundistas y concesionarios, forjándose una serie de innumerables problemas que todavía no logran solución. Magallanes se transforma en la base de una poderosa industria ganadera, pero su riqueza quedó concentrada en tres o cuatro familias, favorecidas en el otorgamiento de las concesiones que allí alcanzaron extensiones monstruosas."

JOBET; J.C. Obra citada.

Terminaremos esta descripción de las bases de la formación de la organización espacial en Chile, citando a Morales y Parisi (29), investigadores del Departamento de Estudios y Planificación Urbano-Regionales de la Escuela de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile:

"En el período que se describe (segunda mitad del siglo XIX) las formas pre-capitalistas mercantiles y la mercantilización industrial pasan a terminarse con modos de producción pre-capitalistas comerciales y financieros. Surge el control hegemónico externo, significa el acaecer progresivo de la influencia inglesa en nuestras formaciones sociales. En Chile, por ejemplo, se consolidan centros portuarios que se agrupan en "interregiones" económicas especializadas (ANTOFAGASTA, IQUIQUE: productos metálicos y no metálicos; VALPARAISO y PENCO: producción triguera). Se funda una infraestructura "alberca" y una agricultura comercializada se expande progresivamente en Chile Central, en la Región Metropolitana santiaguina especialmente. Esta agricultura tiende a servir el incipiente mercado interno - básicamente urbano- que se apoya en una parte en la consolidación demográfica lenta pero significativa de Santiago, Valparaíso y Concepción. Ocurre lo mismo con la domesticación de los fértiles paisajes nortinos, donde los puertos y las ciudades nacen y desaparecen al ritmo de la explotación del guano, del salitre y del cobre, principalmente. La adecuación tecnológica a dichas actividades económicas genera la infraestructura señalada. Las vías férreas, los caminos, etc., dinamizan y densifican los movimientos de población, facilitando por tanto el acceso al Norte Grande, ya a países como Perú, Estados Unidos, etc. Chile Central es un país proveedor de hombres en la medida en que el latifundio-minifundio, como sistema de tenencia típico de la agricultura agrícola, tiende a expulsar a gran parte de la población campesina flotante. Los intercambios hechos por comerciantes y banqueros atraen hacia el comercio exterior y el transporte personal y familiar de las tierras de los agricultores. Los primeros propietarios, tanto de La Frontera, como de la zona agrícola Sur y Metropolitana santiaguina (Aconcagua-Colchagua), actúan en Chile, en control político y económico del país. Cuando en Europa la Revolución Industrial llega a su apogeo, En Chile se consolida una economía de servicios que amplía el número y la composición de la clase dominante intranacional. Pero esto, sin duda, no la aleja de la rancia aspiración de encontrar en el dominio de la tierra la expresión socio-económica de su poderío"

Estas características del desarrollo económico, demográfico y territorial son la base del juego económico-regional de la época, son los elementos que le dan perfil propio a la estructura regional del país hasta la Gran Crisis de 1930.

(29) MORALES, Miguel y PARISI, Lirio. "Modo de Producción, Regionalización y Relaciones Urbano-Rurales en A. Latina". Textos ILPES. Mexico, 1974.

2.4. Conclusiones a la Formación de la Organización Espacial.

El proceso de regionalización en Chile, sigue el mismo camino que toman los otros países latinoamericanos, en cuanto a las bases en las que se asienta. Vale decir, las relaciones con el desarrollo del capitalismo mundial y los grandes elementos internos que de ellas se derivan. Las particularidades en el caso de Chile, corresponden a grados o expresiones formales de un mismo fenómeno, que toca igualmente a la costa oriental como a la costa occidental del continente.

La formulación de estas bases se hace imprescindible para la comprensión de la formación social, al interior de la cual el componente regional adquiere una dimensión propia, objetivo último a comprender en el momento en que se plantean estrategias de desarrollo. (30)

"Latinoamérica, forjada al calor de la expansión comercial promovida en el siglo XVI por el capitalismo naciente, se desarrolla en estrecha consonancia con la dinámica del capital internacional. Colonia productora de metales preciosos y productos exóticos, en un principio contribuyó al aumento de los flujos de mercancías y a la expansión de los medios de pago, los que al tiempo permitían el desarrollo del capital comercial y bancario de Europa. Esto afirma el sistema manufacturero europeo y allana el camino a la creación de la gran industria. La revolución industrial corresponde en América Latina a la independencia política, que conquistada en las primeras décadas del siglo XIX, hará surgir, con base a la nevadura demográfica administrativa tejida durante la Colonia, un conjunto de países que entran a gravitar en torno a Inglaterra. Los flujos de mercancías y, posteriormente de capitales, tienen en ella su punto de entroncamiento: ignorándose los unos a los otros, los nuevos países se articularán directamente con la metrópolis inglesa y, en función de los requerimientos de esta, entrarán a producir y a exportar bienes primarios, a cambio de manufacturas, de consumo, de deudas. Es a partir de este momento que las relaciones de América Latina y los centros capitalistas europeos se incertan en una estructura definida - la división internacional del trabajo- la que determinará el curso del desarrollo ulterior de la región. En otros términos, es a partir de entonces que se configura la dependencia como una relación de subordinación entre naciones formalmente independientes, en cuyo marco las relaciones de producción de las naciones subordinadas son modificadas o recreadas para asegurar la reproducción ampliada de la dependencia"

A la luz de estas líneas gruesas que sintetiza la cita, podemos visualizar el origen de las ciudades en Chile como bases de operaciones emplazadas es-

(30) MARINI, Ruy Mauro. "Dialéctica de la Dependencia. La Economía Exportadora" En, Sociedad y Desarrollo. Nº 1, Enero-Marzo, Santiago de Chile, 1972.

tratégicamente en función de la explotación óptima del espacio y del sometimiento y explotación de la fuerza de trabajo indígena. Las relaciones entre las ciudades y el campo no se derivan de una función regional, sino que surgen de la función que el centro externo les ha asignado en un espacio determinado. Este hecho, fuera de producir una homogeneidad estructural interna lleva a la conformación de un sistema altamente centralizado, con una jerarquización pobre en rangos intermedios y con los centros conectados directamente con la cabeza o en forma lineal. El desarrollo de la economía agraria de los siglos XVII y XVIII va a provocar una ocupación intensiva de Chile Central, pero sin que se produzcan cambios cualitativos en la trama urbana. Al cierre del período de la formación del espacio nacional, encontramos un territorio que junto con especializarse desde el punto de vista de la producción, se ha diferenciado en su función regional en forma primaria.

En primer término está el centro histórico del país, que ha dado lugar a una ocupación intensiva del suelo, a un conjunto de centros urbanos fuertemente ligados a la capital y a una red de comunicaciones compuesta por dos líneas norte-sur: la línea marítima y la línea terrestre central. Dicho armazón no es otra cosa que una especie de canalización unidireccional de exedentes (de la periferia hacia el centro), los que a su vez son enviados fuera del sistema nacional.

La Frontera y el Sur, áreas de colonización reciente, entran a jugar un papel subordinado al centro histórico; vale decir, proveedores de exedentes, sin que en su interior hayan podido cristalizar regiones con dinámica propia. De esta manera, las diferenciaciones que se observan en estos casos también corresponden a diferenciaciones formales.

Al Norte ocurre algo parecido, aunque la base económica sea otra. Allí la evolución de la ocupación (por el carácter del desierto, de la actividad minera y por la mayor sensibilidad de esta a las fluctuaciones del mercado internacional) adquiere contornos más dramáticos. Las culturas tradicionales de las quebradas y del altiplano, a ritmos más lentos de cambios, parecen ser impasibles espectadores de fuertes movimientos demográficos que dan lugar a centros urbanos, los que después de agotado el mineral de turno, languidecen o desaparecen. Solamente los puertos, por su naturaleza, conservan cierta vitalidad no exenta de crisis periódicas.

cas. En todo caso, aquí, aunque desde el punto de vista del paisaje, de los modos de vida propios, de la infraestructura urbana y de la red de comunicaciones internas que le dan características particulares al área, en propiedad nos encontramos con que se trata de otro espacio de explotación del Centro. Todo estos, dicho de otro modo, significa que, con la formación de la unidad territorial nacional se llega a estructurar un sistema de regiones desde un punto de vista formal, diferenciadas entre si por los paisajes naturales, el tipo de actividades económicas o especialización productiva, la infraestructura y en algunos casos, modos de vida. En este sentido es propio hablar de Núcleo Central o Centro Histórico, de Norte Grande y Norte Chico, de La Frontera, de Chile Sur y de Chile Austral. Incluso, al interior de estas grandes unidades, por medio del descenso en detalles descriptivos, podemos reconocer unidades más pequeñas.

Sin embargo- en el período- no es posible reconocer unidades regionales que dispongan de una dinámica económica y social propias, excepto el área metropolitana. Aún más, podemos decir que el proceso de regionalización se realiza en contradicción con este principio, o sea, se va creando cierta forma de ocupación del territorio sobre la base de la explotación, sin retornos del excedente. Esto produce aglomeraciones urbanas que contienen una buena parte de las expresiones de la vida moderna, localizadas territorialmente y socialmente en su interior y grandes espacios donde impera un visible retraso. Ahora bien, el modernismo visible al interior de los centros urbanos (social y territorialmente sectorializado) es pagado por el atraso de su periferia urbana y por el conjunto del espacio explotado. Todo esto, en el fondo, apoyado en una economía carente de dinámica que le permita plantearse saltos cualitativos en su desarrollo.

Es en este sentido como se estructuran las relaciones regionales en Chile: desde sus comienzos, el país va a tener su metrópolis en Santiago. Desde este centro se difunde la minería, la agricultura, el comercio y una amplia gama de intereses; incorporando así al resto del territorio y sus habitantes a una economía capitalista (internacional) pero convirtiéndose internamente en periferia. Al interior y en relación con el centro metropolitano, pueden ser considerados como satélites los centros mineros, comerciales, agrícolas y a veces centros militares fronterizos. Y éstos a la vez, llegan a ser temporalmente o en forma permanente, metrópolis o micro-metrópolis de las respectivas áreas de explotación y dominio. Tal es la estructura regional que se consolida en el período y tal es la estructura con la cual se afronta la Crisis de 1930 y la Segunda Guerra Mundial, situaciones históricas cuyos efectos se analizarán más adelante.

CAPÍTULO 3

LOS ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACION REGIONAL EN CHILE

3.1. El Contexto Latinoamericano.

En general, siempre nos encontramos con que la ocupación del espacio por los grupos sociales se realiza en relación a un modo de producción específico y sus formas de ocupación son expresiones concretas de estas relaciones sociales. En este sentido podemos hablar de ocupación conciente y de formas de ocupación organizadas y no espontáneas. Pero esto no quiere decir que en todas las formas organizadas de ocupación del espacio geográfico nos encontraremos con el componente de la "planificación regional". Este concepto, aparecido no hace mucho en América Latina, ha llegado a ser un instrumento analítico-normativo que comprende no solamente los aspectos coreográficos y las manifestaciones "horizontales" de las relaciones sociedad-naturaleza, sino que además, pretende plantear un modelo de funcionamiento (en un contexto económico-social planetario; implícito o explícito) para una formación social específica, que responda a la necesidad objetiva de compatibilizar el desarrollo económico y el desarrollo social, realizando esta compatibilización en el espacio geográfico.

En Chile, los conceptos de planificación regional se hacen expresos en la primera parte de la década del 60 y se formulan en función de responder a los graves problemas que presenta la evolución del conjunto de la sociedad en sus bases mismas.

Al igual que en muchos países de Latinoamérica, dichos conceptos son el resultado de tendencias que se vienen manifestando con anterioridad, situación que, dicho sea de paso, viene a hablar de nuevo sobre la homogeneidad de los procesos históricos en el continente.

Al respecto, casi todos los especialistas del tema, mencionan las catástrofes naturales como elemento que obliga a los gobiernos y crear instancias administrativas, que descentralizadamente, impulsen tareas de reconstrucción y desarrollo económico-social de las zonas afectadas. Estas instancias, más adelante, van a ser la base para planteamientos más amplios sobre el desarrollo regional y finalmente darán origen a programas y a organizaciones permanentes en estas materias.

También casi todos los autores reconocen otros hechos comunes para Latinoamérica en los antecedentes de la planificación regional. Tales manifestaciones primarias, son ciertas coyunturas políticas internacionales, que obligan a los estados-nación a establecer algunos proyectos de desarrollo en zonas fronterizas con el fin de consolidar su dominio en algunas líneas limítrofes críticas (31).

Pero hasta este punto se trata solamente de iniciativas restringidas a ciertas áreas especiales, sin considerar el problema desde un punto de vista que permita tocar el conjunto de la organización regional latinoamericana o al conjunto de la organización regional de los países. Solamente desde los años 50 se empieza a tomar conciencia de que los esfuerzos realizados en el continente para alcanzar un ritmo de desarrollo más acelerado y hacer extensivo este desarrollo a la totalidad geográfico-social de los diferentes países no ha dado resultados positivos. El desarrollo diferencial entre los países latinoamericanos y los angloamericanos y europeos ha aumentado los problemas económicos, sociales y políticos en Latinoamérica se han hecho más profundos. Las tendencias intervencionistas y los instrumentos estatales en la gestión económica, a pesar de haber ido aumentando en grados, se muestran incapaces para resolver dichos problemas.

(31) HARDOY, Jorge y GEISE Guillermo. "La Política de Desarrollo Regional Durante la Administración de Frei". En, *Políticas de Desarrollo Urbano y Regional en América Latina*. Editorial SIAP. Buenos Aires, 1972.

BEDRACK, Moisés. "La Estrategia del Desarrollo Espacial en Chile. 1970-1973". Ediciones SIAP. Buenos Aires, 1974.

MARTNER, Gonzalo. Discurso en el "Primer Seminario Internacional sobre Planificación Regional y Urbana en América Latina". En, *Planificación Regional y Urbana en A. Latina*. Editorial Siglo XXI. Mexico, 1974.

STOHR, Walter. "El desarrollo Regional en A. Latina. Experiencia y Perspectivas". Edit. SIAP. Buenos Aires, 1972.

FRIEDMANN, John y STOHR, Walter. "The Uses of Regional Science: Policy Planning in Chile" Regional Science Association. Papers. XVIII Vienna Congress, 1966.

Los especialistas sobre este tema para A. Latina, es claro, son mucho más numerosos; pero citamos aquí a quienes se refieren con mayor detalle a los problemas relativos a los antecedentes de la planificación regional.

Así en los últimos años, a la idea de plan nacional y manejo sectorial de la economía por parte del estado, se agrega el concepto de planificación regional y de desarrollo regional.

Conjuntamente con el análisis económico se va planteando con mayor profundidad el análisis regional y se va estudiando con mayor detalle el proceso de regionalización en las distintas formaciones sociales del continente; fenómeno que cristaliza en la formulación expresa de planes de desarrollo regional en varios países latinoamericanos.

Walter Stöhr (32) a escala continental, ha sistematizado con claridad lo que han sido las experiencias de desarrollo regional hasta la década del 70. Este autor hace hincapié en que la planificación regional latinoamericana no sólo es el resultado de las catástrofes naturales ni del fracaso de la planificación económica central, sino que además surge del apareamiento de la periferia como problema de importancia nacional. En este sentido, destaca que el proceso de desarrollo regional pone de relieve la coexistencia de dos subsistemas no integrados debidamente: regiones de desarrollo concentrado y periferia no debidamente integrada al proceso de desarrollo impulsado por el centro, Fuera de destacar este fenómeno, señala que la concentración del desarrollo en algunos grandes centros ha sido un factor depresivo para la periferia.

En efecto, si revisamos los principales objetivos de los programas de desarrollo regional impulsados en el continente en los últimos 20 años, observaremos que en ellos se hace explícita la necesidad de proceder a la integración de la periferia con el centro y a la necesidad de valorizar a la periferia para el desarrollo del centro.

(32) STOEHR, Walter. "El Desarrollo Regional de América Latina. Experiencias y Perspectivas"
Buenos Aires, 1972.

Tales conceptos los encontramos en dos citas que hacemos de Walter Stöhr(33). Este concepto de periferia trata de integrar en una dimensión horizontal la difusión vertical del desarrollo.

Respecto a las barreras horizontales del desarrollo, tema que trata de resolver la planificación regional, según las ideas dominantes de la época, las investigaciones las relacionan con cuatro grupos de problemas:

a) La difusión del desarrollo entre regiones de los países o las disparidades regionales. Este es un problema de integración nacional.

b) Las disparidades internas o la difusión del desarrollo dentro del sistema urbano del país. Este tema se refiere a las relaciones entre las ciudades de un sistema urbano nacional.

c) Las disparidades urbano-rurales o la difusión del desarrollo entre centros urbanos y su "hinterland". Este es un problema de integración intrarregional.

d) Las disparidades internacionales o la difusión del desarrollo entre países. Este tema se relaciona con la integración internacional.

Estos cuatro grupos de problemas están todos relacionados con un fenómeno central, es decir, los obstáculos de la transmisión de los impulsos del desarrollo a través del espacio o el fracaso en el establecimiento automático del equilibrio en la distribución de la población, los recursos y las actividades económicas.

En resumen, al comenzar la década del 60 en América Latina se registra un gran interés por impulsar planes de desarrollo regional que permitan transmitir el desarrollo económico, social y político a todos los rincones del territorio, eliminando así aquellas disparidades o desequilibrios que no solamente tienen un valor negativo en sí, sino que fundamentalmente dinamizan el subdesarrollo del continente.

Es en este contexto global donde se inserta la génesis de la planificación regional chilena, aspecto que trataremos a continuación.

(33) "Para que el desarrollo nacional pudiera avanzar más, se hizo necesaria la integración paulatina de áreas periféricas en el sistema nacional, entre otras razones, para aumentar la base de recursos naturales y para ensanchar el mercado interno"

En seguida el autor que citamos plantea una serie de posibilidades que ofrece la periferia para el desarrollo nacional, que las enuncia de la siguiente manera:

"Ensanchar el mercado interno movilizando mercados periféricos para la expansión industrial nacional (integración económica por el lado de la demanda) Ensanchar la base de recursos del país movilizando los recursos naturales en las áreas periféricas (integración económica por el lado de la oferta) Ensanchar la base nacional de toma de decisión aumentando el rol de las áreas periféricas en el proceso nacional de toma de decisiones (integración política). Reducir las disparidades interregionales de los niveles de vida (integración social). Manifestar la soberanía nacional sobre áreas limítrofes (integración nacional). Aumento de la eficiencia administrativa en la periferia. Utilización del sistema urbano como factor de desarrollo nacional"

(33) STOEHR, W. Obra citada, páginas 90-92.

3.2. Los Antecedentes en Chile.

Friedmann y Stöhr (34) al comenzar su trabajo en Chile como asesores del programa para el desarrollo urbano y regional patrocinado por la Fundación Ford, se refieren al proceso de regionalización precedente en el país. Al respecto anotan que tal vez, desde hace varias décadas, se ha dado el desarrollo regional. Este desarrollo regional ha sido el resultado natural de la forma geográfica de Chile: el país se extiende 4200 kilómetros hacia el sur en la costa occidental de América Latina, desde climas desérticos cálidos en el norte hasta las regiones polares de la Antártica. Servir la totalidad del territorio nacional desde Santiago ha sido difícil hasta hace poco, momento en que se ha registrado notables avances en las comunicaciones. De esta manera, el regionalismo ha crecido enraizado en el paisaje, la economía y la estructura social. Establecen los autores que aunque sea sobresimplificando se pueden precisar tres grandes unidades regionales, a saber: el norte minero, el centro de agricultura comercial y el sur ganadero y petrolífero. De estas tres zonas, la central ha sido la más populosa y ha crecido más rápidamente que el resto del país. Observan que en los círculos profesionales, especialmente entre los arquitectos, el crecimiento extraordinario de Santiago ha sido normalmente motivo de lamentaciones, y que la descentralización del desarrollo industrial ha sido una idea que se ha venido desarrollando hasta ser predominante en las décadas del 40 y 50. Anotan - en esta serie de observaciones preliminares - que los instrumentos para llevar a la práctica tales objetivos (desarrollo regional y descentralización) aún no existen y las bases científicas para la planificación regional han sido prácticamente desconocidas.

Manuel Achurra (35) se refiere a esos mismos problemas relativos a los antecedentes del desarrollo regional chileno diciendo que residen en: a) La marcada concentración demográfica y de la actividad económica en pocos centros y muy especialmente en la ciudad capital. Dicha concentración se ha hecho a costo del país.

(34) FRIEDMANN, J. y STOEHR, W. Artículo citado.

(35) ACHURRA, Manuel. "La política de Desarrollo Regional Chilena Durante la Administración de Frei" En, *Políticas de Desarrollo Urbano y Regional en A. Latina*, de Jorge Hardoy y Guillermo Gaise. Ed. SIAP. B. Aires, 1972.

b) La contraparte se encuentra en el debilitamiento de las regiones periféricas, creándose de esta manera una estructura regional desequilibrada en todo el país.

c) Este orden general problemas económicos, sociales y políticos, como:

Económicos: carencia de nuevas inversiones, particularmente en el campo industrial. Debilitamiento del ingreso regional y en consecuencia de los mercados.

Sociales : desocupación y falta de oportunidades general la emigración que agrava más la situación de las regiones periféricas.

Políticos : el gobierno central se ve fuertemente presionado a fomentar y ayudar el desarrollo de las regiones atrasadas.

Así, la tendencia general del desarrollo regional se manifiesta por un aumento de la brecha que separa a las regiones más desarrolladas, agudizando los problemas económicos, sociales y políticos a un extremo que podría conspirar contra el desarrollo general del país entero. Por lo tanto en el proyecto de solucionar esos "desequilibrios" cristaliza la planificación regional.

En cuanto al marco institucional y a las acciones de desarrollo regional, Friedmann y Stöhr - ya citados- observan que la Constitución de 1925 prevé la creación de asambleas en cada provincia destinadas a coordinarse en la solución de los problemas regionales. Pero, anotan, que hasta el momento (1964) no se había tomado ninguna acción para implementarlas. Por otro lado, dicen, la administración pública chilena continúa siendo una de las más centralizadas de América Latina. En provincias se han establecido varias oficinas sucursales de los ministerios, pero para encargarles trabajos rutinarios menores. reconocen los autores, la eficiencia de la CORPORACION DE FOMENTO DE LA PRODUCCION(CORFO), creada en 1939 para promover la industrialización.

En realidad, la acción de CORFO en el cumplimiento de sus objetivos ha sido ampliamente reconocida. En efecto, las oficinas provinciales de esta institución han tenido la responsabilidad en la promoción del desarrollo local, así como la administración de créditos otorgados en la región. A esa fecha, en la oficina central de la CORFO, existía un pequeño departamento encargado de supervisar las oficinas provinciales para la contratación de algunas investigaciones económico-regionales con las universidades, en la esperanza de que la implementación de políticas

sistemáticas de desarrollo pudiera llegar a niveles más favorables. Al interior de esta institución, en los años 50 y 60, bajo el patrocinio de la Fundación Pedro Aguirre Cerda se trabaja y publica la Geografía Económica de Chile, sobre la que hacemos un comentario especial en el apéndice I. Sin embargo, a pesar de estos avances relativos en el campo institucional y teórico, a nivel de planes de gobierno aún no se registra la misma tendencia. Así en el Plan Decenal, preparado por la propia CORFO, respondiendo a la política del ejecutivo, todavía no se entregan antecedentes que explícitamente reconozcan el elemento regional para el desarrollo nacional.

Por el lado de los mecanismos activados o creados ya sea para la regulación o ya sea para la planificación urbana, diremos que en Chile es posible reconocer una serie de disposiciones que tienen su origen en la tradición reguladora española. Incluso esta tradición se perfecciona como consecuencia de las medidas que se han debido tomar para reconstruir las ciudades y las áreas devastadas por los terremotos y también maremotos. En este sentido es abundante la reglamentación municipal relativa a la subdivisión de la tierra urbana y sobre el uso del espacio urbano. En este campo, una de las disposiciones que tienen más importancia es la Ley General de Construcciones y Urbanización, dictada en 1928, en la que se dispone que todas las ciudades con una población superior a los 7 000 habitantes tienen la obligación de contar con planos reguladores ejecutados por el respectivo municipio y aprobado por Decreto Supremo.

Más adelante, en 1950, se inician estudios metropolitanos de Santiago, Valparaíso y Concepción, los que no llegan a influir visiblemente en la solución de los problemas urbanos de esos principales centros del país. Tampoco la división regional de Chile, aprobada en 1954, con fines de "planeamiento" ofrece buenos resultados generales, excepto la puesta en manos de una serie de grandes empresas de un importante volumen de infraestructura.

En el campo de los programas regionales especiales, destaca la autorización, en 1953, del puerto libre de Arica (libre de aranceles aduaneros), próximo a la frontera con el Perú. Este último puerto, desde la creación de la Junta de Adelanto de Arica en 1958, experimenta un notable crecimiento. Sin embargo el desarrollo de Arica, se caracterizó en los prime-

ros años, por un comercio de artículos suntuarios importados, que en principio no podían internarse al resto del país, pero que de hecho se hacía a través del contrabando abierto. Más adelante se instala en el puerto el ensamblaje de automóviles, con baja incorporación de valor agregado, lo que tampoco significó crear condiciones para el desarrollo autónomo del centro. A la larga, la experiencia de Arica ha sido de un alto costo para el país, por las divisas que se han destinado para cubrir las importaciones de ese departamento, por los impuestos que ha dejado de percibir el estado y por los altos precios y la baja calidad de la producción industrial ariqueña. Solamente a partir de 1966, se trata de darle a este centro, por medio de la Junta de Adelanto, bases más sólidas para su desarrollo, insertando esta organización al sistema nacional de planificación. Otra experiencia de planificación regional se inicia en 1956. En ese año se otorgaron franquicias especiales para la importación de artículos en las provincias del Extremo Sur: Magallanes, Aysén y Chiloé. En este caso el "boom" comercial no tiene la espectacularidad de Arica, ya que las cuotas en dólares eran de mucho menor cuantía. Estas disposiciones aduaneras, dan origen en el año 1968 a la Corporación de Magallanes y a los institutos de CORFO en Chiloé y Aysén.

En el plano de la destinación de recursos especiales permanentes, la zona norte se beneficia con la Ley del Cobre de 1955, por medio de la cual recibe cierta parte de los impuestos que percibe el estado por las exportaciones del cobre. Dichos recursos deben destinarse a inversiones en las provincias donde se encuentran los yacimientos que explotan las grandes compañías mineras. Tradicionalmente estos fondos no han sido objeto de un programa de desarrollo regional concreto, sino más bien se ha señalado un tope mínimo que el estado debía gastar en esas zonas. Este fondo, en 1967, permite crear CORFO NORTE, destinada a promover el desarrollo industrial, minero, agrícola y pesquero de la región.

Finalmente, tenemos que en 1962, a causa de los sismos del mes de mayo de 1960, que provocaron gran destrucción en la zona sur del país, el gobierno creó los COMITES PROVINCIALES DE DESARROLLO. Estos comités estaban formados por representantes del sector público y privado, presididos por los intendentes de cada provincia. Allí, las agencias regionales de CORFO actuaban como secretarías técnicas. A pesar de la buena intención de la iniciativa, los comités provinciales tuvieron el más rotundo fracaso, ya que por una parte sus recomendaciones no estaban avaladas por estudios técnicos que ofrecieran garantías al gobierno y por otra parte no existía otorgamiento de poderes a esos consejos ni se establecía una comunicación expedita con los organismos nacionales.

CAPITULO 4

CONDICIONANTES GENERALES QUE IMPONE EL MEDIO

4.1) Forma y Dimensiones del Territorio.

Uno de los hechos que más llama la atención cuando observamos el mapa político de América es la alargada cinta que se apega al borde occidental de América del Sur y que se adhiere a lo largo de 4200 kilómetros, entre los paralelos 17 y 56 de latitud sur. (36)

(36) En este estudio no consideramos al Territorio Antártico Chileno que comprende 1250 000 kilómetros cuadrados. Este territorio adscrito a Chile desde la Colonia fue delimitado oficialmente por el Estado Chileno en 1940 entre los 53 y 90 grados de longitud oeste. En esta fecha, Chile toma posesión oficial de él. La parte correspondiente a Chile Insular no tiene gran importancia por su extensión, aunque sí desde un punto de vista estratégico militar y del turismo. Este territorio insular se resume en el siguiente cuadro:

1. ARCHIPIELAGO DE JUAN FERNANDEZ
33 grados 40 minutos de latitud sur
79 grados de longitud oeste
187 kilómetros cuadrados de superficie
2. ISLA SALAS Y GOMEZ
26 grados y 30 minutos de latitud sur
105 grados de longitud oeste
1 kilómetro cuadrado de superficie
3. ISLA DE PASCUA (Anga-Roa)
27 grados 10 minutos de latitud sur
109 grados 26 minutos de longitud oeste
180 kilómetros cuadrados de superficie
4. ISLAS DIEGO RAMIREZ
56 grados 30 minutos de latitud sur
68 grados 44 minutos de longitud oeste
4,5 kilómetros cuadrados de superficie.

La superficie de Chile continental, según cifras de la misma fuente anterior (Geografía Económica de Chile, Tomo I, páginas 1-4) es de 741 767 kilómetros cuadrados. Este dato ofrece algunas pequeñas diferencias respecto al proporcionado por otras publicaciones. Esta extensión continental presenta anchuras que van de 500 kilómetros a la altura del Estrecho de Magallanes (desde Punta Dungeness hasta los islotes de los Evangelistas); 400 kilómetros en el norte entre la Península de Mejillones y el límite con Bolivia, hasta 90 kilómetros frente a Illapel entre Punta Amolanas y el paso Casa de Piedra.

Para los europeos acostumbrados a las formas complicadas que han tomado sus divisiones políticas (como resultado de una historia muy compleja) más que la forma de Chile les resulta llamativa su longitud. En efecto, 4200 kilómetros de longitud es una dimensión que en el Viejo Continente se maneja más bien para las relaciones internacionales y intercontinentales que para las internas. Este hecho adquiere más relieve si por medio de un pequeño ejercicio cartográfico trasladamos a Chile al hemisferio norte. Por ejemplo si centramos a Chile alrededor del meridiano 10 de longitud este, con su extremo norte ubicado en Nigeria (en los 17 grados de latitud norte) tenemos que su territorio cubriría una franja que partiendo de este punto, pasaría por Libia, cruzaría el Mediterráneo, el norte de Italia, Suiza, Alemania hasta llegar al norte de Dinamarca en los 56 grados de latitud norte. Esta extremada longura, fuera de amenizar la geografía política mundial, para los chilenos es un dato importante a considerar, especialmente cuando tratan de resolver algunas cuestiones relacionadas con la integración interregional.

De su forma ("larga y angosta faja de tierra") tanto en la literatura geográfica como administrativa, no encontramos reclamos exagerados. Más bien al contrario. Parece que los chilenos disfrutáramos del hecho de clasificarnos como nortinos, sureños y del centro; con subíndices menores proporcionados por las oposiciones campo/ciudad, costa/interior. Anotamos esta idea a propósito de hacer resaltar la simplicidad geométrica de la organización regional y de la forma longitudinal de los flujos implantados sobre el territorio. La nota negativa que introduce esta forma la encontramos al comparar este territorio con otros más proporcionados como Francia, Alemania o España. En nuestro caso, esta forma alargada coloca necesariamente a los extremos en posiciones de mutua desconexión e incomunicación cuya superación impone la necesidad de un centro mediador.

Este gran marco global que encierra al complejo geográfico llamado Chile no quedaría completo si dejáramos de lado algunas ideas referentes a la situación de relativo aislamiento que viven los chilenos. Para darse cuenta de este hecho, basta tomar cualquier atlas con una carta de las comunicaciones marítimas y aéreas del mundo para observar que Chile ocupa una posición en extremo periférica de los grandes nudos de intercambio mundial y de las principales densidades de comunicaciones internacionales.

Esta situación de carácter permanente y difícil de variar en el futuro inmediato, tiene una particular gravitación (no ya en el intercambio cultural, revolucionado a partir del desarrollo de las comunicaciones radiales alcanzado en los últimos 20 años) en el transporte de mercancías (37).

Contribuyen a aumentar esta situación de relativo aislamiento geográfico intercontinental las enormes extensiones desérticas del Pacífico por el oeste, la barrera antártica por el sur, los Andes por el este y el desierto por el norte; obstáculos éstos que nos impiden relaciones más fluidas, incluso con nuestros vecinos.

4.2. La Base Geomorfológica.

Si queremos definir en pocas palabras a Chile desde el punto de vista geomorfológico podemos decir con propiedad que es un país montañoso. Cálculos realizados por la CORFO sobre la carta de la Oficina de Mensura de Tierras establecen que las planicies, sean ellas altas o bajas, interiores o litorales no cubren más del 20% del territorio nacional. El 80% restante se distribuye en relieves accidentados en los cuales la ocupación se hace difícil o imposible.

Las principales unidades geomorfológicas que recorren el país son la

(37) "Pero no hay duda, son los inconvenientes los que dominan en relación con nuestra situación en el mundo. El país constituye una verdadera última Thule. Chile es el país más apartado de Europa de todos los sudamericanos; debido a esto, los movimientos de población en forma de emigración espontánea no lo han favorecido considerablemente. Desde la apertura del Canal de Panamá se encuentra un poco más cerca de Norteamérica que Argentina, pero antes era también el país más apartado de la costa atlántica norteamericana. La indicación de algunas distancias ilustrará lo que se acaba de explicar. Entre Iquique (o la Panamá), uno de los puertos chilenos más favorablemente ubicados, se miden 6 088 millas a Bremen, en el corazón de Europa; desde Buenos Aires 6 744, desde Río de Janeiro 7 770 y desde Baltimore 3380. Antes de la construcción del Canal de Panamá la distancia entre Bremen e Iquique era 9700 millas. De Valparaíso a Nueva York 5965 millas."

GEOGRAFIA ECONOMICA DE CHILE. Tomo 1, página 2.

Cordillera de los Andes, la Depresión Intermedia y la Cordillera de la Costa. Fuera de estas tres grandes unidades, que se extienden longitudinalmente, descubrimos otras menores que solamente tienen un desarrollo local o regional, o no tienen la misma continuidad longitudinal. Tal es el caso de las Planicies Costeras, Pre-cordillera, Conos de Deyección y otras. Ahora bien, de las tres unidades principales mencionadas inicialmente, sólo la cadena andina se hace presente en todo el territorio. No ocurre lo mismo con la Depresión Intermedia - en muchas ocasiones interrumpida por rellenos aluviales y glaciales- que se sumerge en el Pacífico en el Seno de Reloncaví. Cosa parecida ocurre con la Cordillera de la Costa, difícil de distinguir en el Norte Chico por las transformaciones transversales introducidas en las formas como consecuencia del juego del modelamiento fluvial y marítimo cuaternarios. Finalmente esta cadena costera tampoco llega a tocar el extremo sur del país pues, y al igual que la Depresión Intermedia, desaparece sumergiéndose en el Pacífico después de haberse manifestado por última vez en la Isla de Chilo.

Ahora bien, los procesos que han originado estas grandes entidades geomorfológicas podrían resumirse de la siguiente manera:

Los relieves de Chile se generan por la formación de la cadena andina en el Cretáceo Medio, esto es, en la fase larámica del disastrofismo. Fue gracias al plegamiento de los materiales que hasta ese momento se habían depositado en la cuenca andina, como surge el país (38).

Estos relieves podemos considerarlos como continuados trasversalmente desde el eje de la cadena hasta el mar cretácico, que en sus grandes líneas coincidía con el actual. No había pues ni Cordillera de la Costa ni Valle Longitudinal.

Desde entonces hasta nuestros días, varias fases de diastrofismo vertical han rejuvenecido o reajustado el relieve, al mismo tiempo que los agentes externos trabajaban rebajando la superficie de las montañas. Debido al juego combinado de ambos factores, en la actualidad se ha llegado a una situación orográfica que está muy lejos de representar un estado de equilibrio.

(38) BRUEGGEN, J. "Grundzüge der Geologie und Lagerstättenkunde Chiles" Heidelberg, 1934.

Fue a fines del Terciario, en circunstancias que las fuerzas habían reducido a la montaña a un paisaje maduro o senil, cuando juegan nuevas acciones tectónicas, las cuales individualizan tres fajas de relieve; de las cuales dos - las actuales Cordillera de la Costa y Cordillera de los Andes - ascienden, mientras la parte intermedia se deprime (Valle Longitudinal). Según lo que acabamos de decir, la Cordillera de la Costa representa, pues, un "Horst" y el Valle Longitudinal una fosa tectónica o "Graben" (39).

A continuación se describirá las principales entidades geomorfológicas, siguiendo un croquis que se ha confeccionado sobre la base de la carta geomorfológica de Reynaldo Börgel (1: 3 000 000) (40). y la carta topográfica del Instituto Geográfico Militar, escala 1: 500 000 (41). Haremos esta descripción por secciones, comenzando por el norte, con el objeto de observar como se combinan las diferentes unidades entre sí.

Desde el límite septentrional hasta los relieves que separan la hoya del río Copiapó de la cuenca del Salado, los tres accidentes principales que forman el país se encuentran claramente individualizados y es posible seguirlos sin solución de continuidad en todo su largo. El país entero se levanta abruptamente del mar, de tal manera que la Cordillera de la Costa, mirada desde el oeste, se presenta como un muro inarticulado. Este corte brusco corresponde a frentes de falla, conforme a los cuales Chile se ha levantado en fecha reciente, al mismo tiempo que se deprime el fondo del mar vecino. En muy pocos sitios, las Phanicies Litorales alcanzan desarrollo: en Iquique, en los alrededores de Tocopilla, en los alrededores de Antofagasta. La Cordillera de los Andes, por otra parte, se encuentra anegada por ingentes emisiones de lavas y productos piroclásticos, del terciario medio y superior, los cuales ocultan completamente los relieves andinos. La Cordillera de la Costa presenta en esta parte rasgos seniles, y en muy pocos sitios se observan formas montañosas propiamente tales.

(39) Tomado de Humberto Fuenzalida. *Geografía Económica de Chile*. CORFO, Tomo I. Santiago, 1950.

(40) BOERGEL, Reynaldo. "Mapa Geomorfológico de Chile" Instituto de Geografía. Universidad de Chile, Santiago, 1965.

(41) Instituto Geográfico Militar. "Carta Topográfica de Chile. Escala 1:500 000. Edición 1971. Santiago de Chile, 1971.



Las depresiones han sido fuertemente rellenadas por acarreos de avenidas, formando pampas y salares. En la medida que se avanza hacia el sur, las partes más vecinas al mar presentan un carácter montañoso más franco, particularmente entre TAL-TAL y CHANARAL, debido a una acción más enérgica de las aguas corrientes. Todo el sistema culmina en la Sierra Vicuña Mackenna, en donde alcanza a los 3 000 metros de altura.

La Depresión Intermedia, se presenta como un rasgo continuado desde Arica hasta el sur del río Loa, sin otro accidente que una angostura al sur del salar de Bellavista. La parte norte está libre de detritos, pero desde Zapiga se observan fuertes rellenos acarreados por quebradas andinas. Desde el Loa al sur, la Depresión Intermedia empieza a mostrar una estructura de cuencas, debido a cordones que emergen del fondo, de los cuales los primeros los encontramos inmediatamente al sur del río Loa. Las pampas y las pampas detríticas presentan, sin embargo continuidad y es posible llegar hasta la cuenca de Salado sin interrupciones. En esta parte las cuencas quedan notablemente elevadas con relación a las alturas que presentaban en el sector septentrional en donde fluctuaban entre los 1000 y los 750 metros.

En la Cordillera de los Andes se observa la existencia de una parte externa, formada por relieves porfiríticos, organizados en sierras: HUAYLILLAS, YABRICOYA, CHUQUICAMATA, LIMON VERDE y más al sur la CORDILLERA DE DOMEYKO. En el primer sector, esta parte externa está apegada al Altiplano (Puna) que se desarrolla hacia el interior, pero desde las nacientes del Loa se independiza la Puna de la parte serrana, gracias a la existencia de una serie de depresiones: CUENCA DE CALAMA, salares de ATACAMA y PEDERNALES. Es en la Puna donde se observa la existencia de un anegamiento volcánico que oculta los relieves andinos. Aquí se nos presenta una planicie estructural situada a 4000 metros que termina hacia el oeste en una flexura o plano inclinado. Los relieves de la Puna son el efecto de la formación de numerosos conos volcánicos y derrames de lavas. Son los volcanes los que dan los puntos más eminentes. En el extremo norte sus alturas frecuentemente sobrepasan los 6000 metros, pero hacia el sur (Antofagasta y Atacama) sólo excepcionalmente las alcanzan. El punto culminante se consigue en el grupo OJOS DEL SALADO con cerca de 6900 metros de altura.

Desde Copiapó al sur encontramos una situación de relieve en el cual los factores erosivos - aguas corrientes y acción del mar- han sido los principales agentes. Las acciones tectónicas que en otras partes del país originaron la individualización de la Cordillera de la Costa y de la Cordillera de los Andes, han sido aquí mucho más débiles y aunque se puede reconocer la estructura del relieve en tres fajas longitudinales, la presencia de los Valles Transversales se impone sobre la combinación de la Cordillera de la Costa-Depresión Intermedia. Pueden distinguirse dos porciones, una montañosa troncal y una externa, en donde la planización por los acarreo de los ríos y la acción abrasiva del mar ha despejado el relieve.

En algunas partes, como sucede entre Copiapó y Vallenar, el Valle Longitudinal se reconoce, formando una clara entidad de relieve. Al sur del Huasco, son los cordones transversales los que imprimen su carácter al país. Las planicies litorales tienen un notable desarrollo desde la Punta Achurra hacia el sur. En Carrizal (28 grados 30 minutos lat. sur) alcanzan una mayor anchura. En las desembocaduras de los ríos el mar a menudo ha entrado al interior en la forma de amplios golfos, planizando áreas considerables hacia adentro. Es posible distinguir tres niveles de planización, de los cuales el principal está a 110 metros. Desde La Serena al sur, las planicies de abrasión pierden algo de anchura de tal manera que sus valores son más modestos.

Desde el Cordón de Chacabuco hacia el sur, distinguimos nuevamente el dispositivo longitudinal de los relieves. Se describirá a continuación la sección comprendida entre el mencionado límite norte hasta la hoya del Toltén.

Si al principio las planicies litoráneas están muy elevadas o no existen, desde Algarrobo al sur se desarrollan bien. En los alrededores de la desembocadura del Rapel alcanzan a tener 30 kilómetros de ancho, es decir, son tan anchas como el Valle Longitudinal. A esta cuarta entidad y particularmente al interior de Chillán debemos agregar una quinta: se trata de LA MONTANA, formada por relieves que fluctúan entre 400 metros y 500 metros como altura general, formados por dorsos amplios, enérgicamente disectados por las aguas corrientes. Estos relieves están principalmente formados por morrenas, depósitos glacio-lacustres y glacio-fluviales.

La Cordillera de los Andes presenta en este sector una estructura de montaña descubierta, pero en la cual se advierte, por la concordancia de la línea de cumbres y por cierto amesetamiento, que estuvo muy cerca del periplano antes de solevantarse en fecha reciente. Posee volcanismo y es en estos accidentes donde alcanza sus puntos cuspidales.

Presenta alturas mayores en la parte norte y se deprime notablemente hacia el sur, de tal modo que ya frente a Curicó su punto más eminente (Volcán Peteroa) apenas sobrepasa los 4000 metros.

La Depresión Intermedia comienza con dos cuencas bien individualizadas, de las cuales la primera (CUENCA DE SANTIAGO) casi se cierra por el sur. En estas cuencas los rasgos dominantes los dan los ríos, al construir conos de deyección de grandes dimensiones, que sólo terminan al pie de la Cordillera de la Costa. Al sur de Pelequén, en donde se observa el cierre de la segunda cuenca (CUENCA DE RANCAGUA), el valle tectónico se abre considerablemente y los materiales que rellenan su fondo son tanto de origen fluvial como glacial y glaciolacustre. De esta manera se observa entre Curicó y Los Angeles una alternación de éstos. Cada vez que un río andino cruza un valle se interrumpen los materiales glaciales y lacustres para dar origen a notables conos rodados. Al sur del río Bío-Bío, de una topografía relativamente plana se pasa a una interrumpida por líneas de cerros de poca altura que corresponden a depositaciones glaciales. En la parte septentrional la altura general del fondo del valle se encuentra a 500 metros y en la parte sur sólo a 200.

La Cordillera de la Costa, que comienza con rasgos andinos bien claros, de Rapel al sur se deprime considerablemente y se presenta como un relieve dominado por la erosión. Generalmente se observa un cordón principal adosado al valle y el resto como una ordenación de relieves poco significativos, de formas amplias y con pendientes suaves. Al sur del Maule se abren en el seno de la cordillera amplias cuencas intermontanas, de las cuales la de CAUQUENES y QUIRIHUE son las principales. En esta parte el cordón maestro se ubica hacia la costa. Inmediatamente más al sur se presenta amesetada y de menor altura y muy erosionada. Esta tendencia se interrumpe bruscamente al solevantarse en forma de muro en la provincia de Arauco (CORDILLERA DE NAHUELBUTA) para ir disolviéndose y prácticamente desaparecer en dos ramales al norte del río

Imperial.

Las planicies litoráneas se desarrollan en todo el sector con un valor muy desigual. De 10 kilómetros que presentan al interior de Algarrobo, bajan de 7-8 en San Antonio, pero al sur del río Maule se abren considerablemente. Allí alcanzan 30 kilómetros de ancho. Inmediatamente al sur de Concepción, exactamente en la península de Arauco, alcanzan sus amplitudes mayores, teniendo en algunos sitios anchuras que llegan a los 60 kilómetros. En esta parte las planicies contienen sedimentos del Terciario y Cretácico, de gran interés económico (carbón mineral).

La quinta entidad cuya presencia anunciábamos al comenzar la descripción del sector central, se identifica con el nombre de MONTAÑA. Este es un sistema de relieves bajos con tendencia a amesetarse, que se presenta primero en Curicó, y más tarde, de Linares al sur, como un rasgo continuado, que se antepone a la Cordillera de los Andes y sirve de intermediario al Valle Longitudinal. Estos relieves aparecen constituidos por cordones porfiríticos, que forman islas en su seno y por un relleno de materiales glaciolacustres. Como ya hemos dicho anteriormente su altura general fluctúa entre los 400 y 500 metros y se extiende hasta Temuco.

Entre Temuco y Puerto Montt aparecen nuevos elementos que entran a variar el modelado que veníamos siguiendo a lo largo de toda la región central. En primer lugar se trata de una formación de una línea de lagos de origen glacial, localizados al pie de los Andes y en el Valle Longitudinal. Por otro lado, la Depresión Intermedia se ve interrumpida varias veces por el curso transversal de cordones de baja altura. Cordones Transversales al sur del río Imperial, al sur del río Toltén y al sur del río Valdivia. Es en la Unión donde se puede observar de nuevo la división en fajas longitudinales, características de Chile. Desde aquí hasta Puerto Montt nuevamente se desarrolla el Valle Longitudinal. La Cordillera de la Costa se regenera igualmente al sur de Valdivia en donde forma la CORDILLERA PELADA, dividida en dos por el Valle desfiladero del RIO BUENO. Hacia el sur ésta se deprime y termina antes de Maullín.

En la parte externa de los Andes y por el seno de ellos se observan numerosos conos volcánicos de gran belleza, que prestan un singular encanto a los paisajes de esta región.

La Isla de Chiloé es testigo de las últimas manifestaciones de la Cordillera de la Costa y de la Depresión Intermedia. En efecto, la parte occidental de la isla, contiene un relieve montañoso débilmente habitado, mientras que la parte oriental es parcialmente una planicie de abrasión marina, más baja.

Y es justamente allí donde el hombre se ha establecido en forma preferente. La Depresión Intermedia la podemos solamente reconocer bajo el océano en los golfos de Ancud y Corcovado.

Más al sur sólo encontramos la Cordillera de los Andes que en esta parte recibe el nombre de Cordillera Patagónica. Aquí distinguimos dos partes: un área archipelágica, constituida por las islas y canales y otra andina propiamente tal. El área archipelágica se presenta deprimida, con relación al bloque andino. El sector andino comienza a aumentar en altura hasta el San Valentín (4000 metros) y después descienden hacia el sur. Las alturas máximas en la Isla de Tierra del Fuego tienen su punto cuspidal en el Monte Sarmiento con 2500 metros. Por la parte oriental de los Andes se distingue un área subandina, que puede caracterizarse por relieves orientados perpendicularmente a la dirección de la cordillera. Finalmente en el extremo sur del territorio encontramos a las pampas magallánicas. En las partes en que Chile avanza hacia el este, logra extenderse sobre planicies extensas, que corresponden a la parte meridional de la Patagonia Oriental. Un relieve articulado, que corresponde a depósitos glaciales forma el rasgo dominante.

4.3. La Variedad Climática.

4.3.1. Generalidades

En el clima chileno se observan algunos rasgos, especialmente en lo referente a las temperaturas que ponen en relieve el papel de la Corriente de Humboldt que pasa por nuestras costas. Esta corriente se genera a expensas de la corriente de arrastre provocada por los vientos del oeste en las regiones subantárticas. Solamente a partir de los 40 grados de latitud empiezan a observarse aguas frías que se desplazan hacia el sur hacia el norte. Este hecho provoca modificaciones climáticas que se empiezan a hacer sentir desde la Isla Mocha. A medida que se avanza hacia

el norte estas modificaciones van siendo cada vez más notorias: en Coquimbo rebajan la temperatura en 1,5 grados Celcius en relación a la que le correspondería por su latitud: en Iquique, en 4 grados y en el Callao en 6 grados.

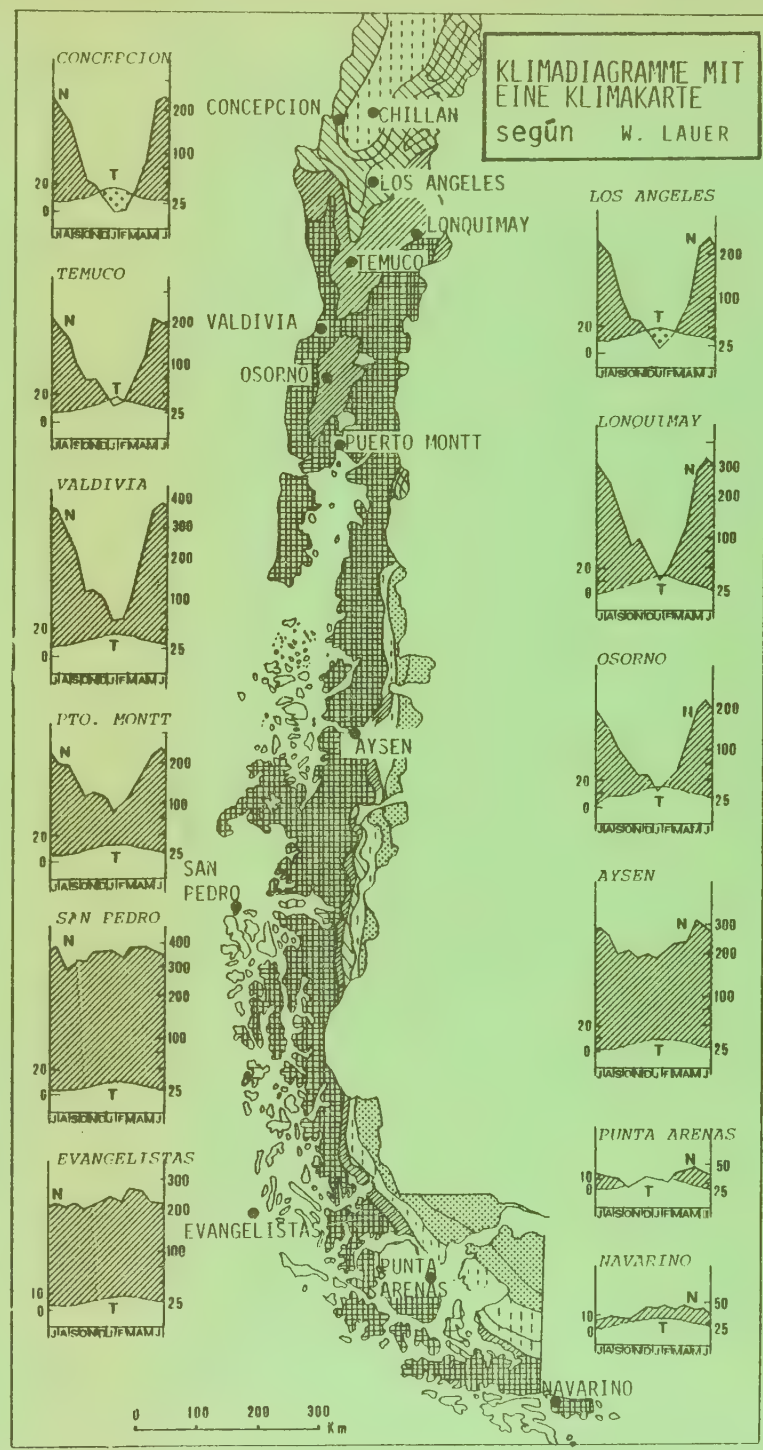
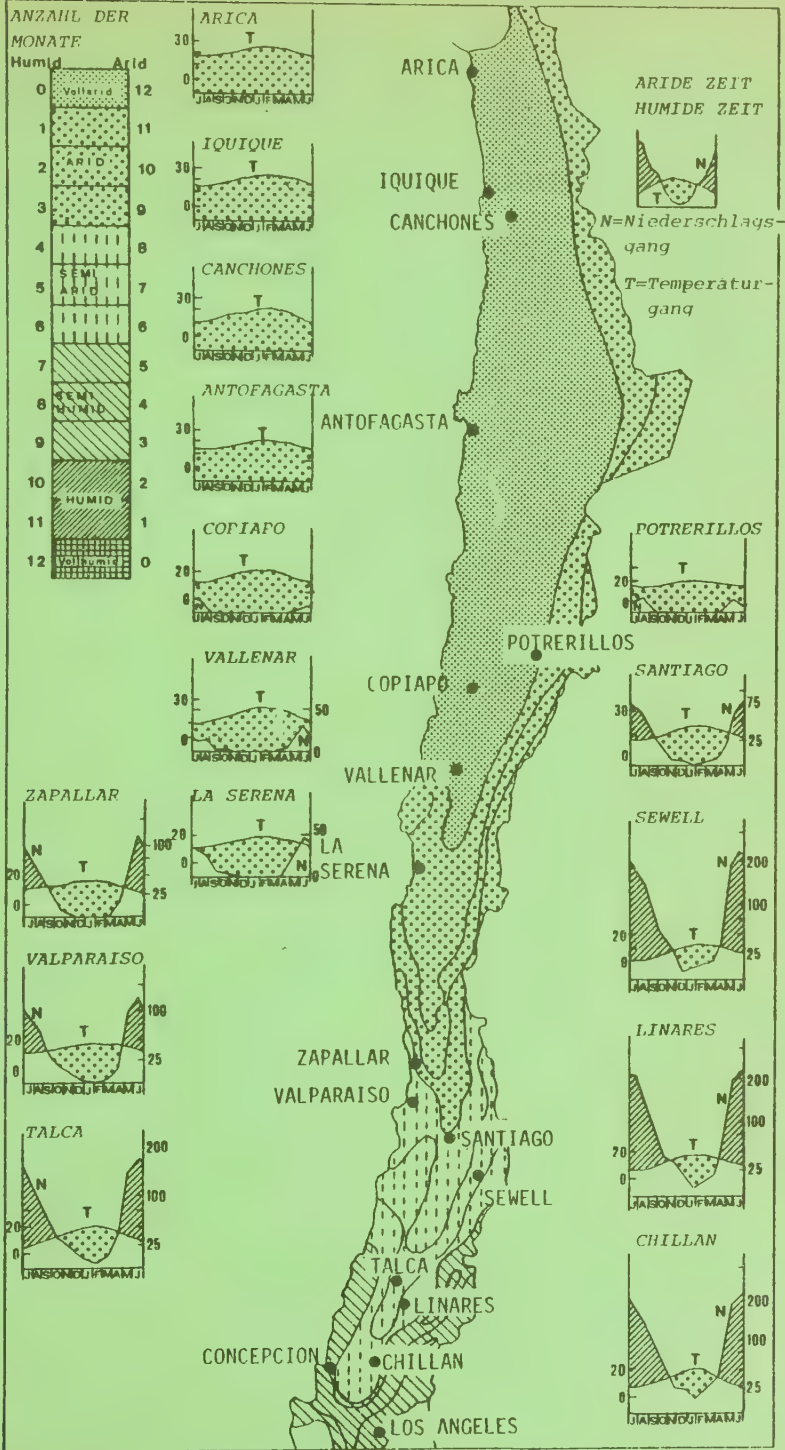
Esta acción refrigerante, en parte corresponde al efecto de las aguas transportadas, pero principalmente a los fenómenos de surgencia, que se producen por la acción de los vientos del sur en la costa chilena y por los vientos del SW en la peruana.

Las temperaturas, por efecto de la Corriente de Humboldt en la costa chilena, son inferiores a las que debieran ser, desde los 40 grados hacia el norte y superiores hacia el sur. La acción de esta corriente se ve reforzada por la acción de los vientos, que se acondicionan para atemperar los valores de los extremos.

Debido a ello la isoterma anual de 20 grados no corta la costa chilena por el norte; y por el sur, la de 4 grados no afecta al extremo del continente.

Si examinamos la carta de isotermas, quedan de manifiesto los siguientes hechos: Chile es un país de homogeneidad térmica a pesar de su gran desarrollo en el sentido de las latitudes. Entre Arica y Navarino hay apenas una oposición de 13 grados. Por otro lado, gracias a su angostura, en ninguna parte la continentalidad se manifiesta con algún rigor. En las depresiones situadas detrás de los relieves, sin embargo, ella se acusa con claridad (Pampa nortina).

Otro hecho a destacar es que por la influencia del mar y por la disposición de los relieves, las isotermas se orientan en dirección norte-sur. El otro rasgo importante que debe hacerse notar con relación a las temperaturas es la inversión de sus valores que se presenta en las regiones áridas a medida que se avanza hacia el interior. En estas partes - desde Santiago hacia el norte- las temperaturas medias anuales aumentan hacia el interior, a pesar de que nos elevamos sobre los relieves que forman el país. La inversión parece más fuerte en el valle del Aconcagua, en donde, entre Valparaíso y Jahuel, se observa una anomalía de 9 grados. Hacia mayores alturas se observa ya el decrecimiento natural de las temperaturas debido a la altitud.



Finalmente, es digna de mencionarse la amplitud de las oscilaciones diarias de las temperaturas. Esta gran amplitud natural en las localidades del extremo norte, debido a la sequedad del aire, es sorprendente en Chile Central. En el Valle de Aconcagua, se observan amplitudes de hasta 20 grados, en la Cuenca de Santiago de hasta 18. En general, éste es un rasgo que se encuentra en todo el Valle Central hasta el Bío-Bío.

En lo que se refiere a las precipitaciones, Chile es un país extraordinariamente variado. Desde los 40 grados de latitud hacia el norte, se observa un déficit de precipitaciones, en tanto que hacia el sur caen más lluvias de las que correspondería por su latitud. Entre los extremos se observan oposiciones que se pueden apreciar bien si tomamos en cuenta que en Arica cae menos de 1 mm de lluvia y que a la entrada del Estrecho de Magallanes ella sube a casi 5 000 mm.

Fuera de estas variaciones determinadas por el avance de la latitud, existen las variaciones creadas por el relieve. Se definen así, en muchas partes, diferencias pluviométricas que corresponden a las vertientes expuestas al viento y a las protegidas de él. Combinando estos diversos factores, se explican los hechos de la distribución de las lluvias, tan contrastada y que se pueden observar en la carta de LAUER (42).

Para terminar la descripción general de los elementos del clima chileno nos referiremos a la acción, combinadas, de las presiones y los vientos. Al respecto, existe una fuerte oposición bórica entre el norte y el sur del país. Esta oposición corresponde a los avances en latitud, puesto que mientras el norte se encuentra en las regiones de las altas presiones, el extremo sur se ubica en la región de las bajas subpolares. Las altas, sin embargo, no avanzan sobre el continente, sino que las isóbaras se disponen tangencialmente a él. Durante el verano, se instala sobre el continente un centro semipermanente de bajas, que se combina con los centros de acción anteriores. Desde el punto de vista del tiempo, el hecho más importante es el juego de los frentes. El frente polar de conflictos se instala en el Océano Pacífico más o menos al frente del archipiélago Guaitecas pero mientras que en invierno se dispone con dirección general N.W., en el verano su trazado es directamente al W. De este frente se desprenden ciclones y anticiclones que van a determinar el tiempo en el país. Los

(42) LAUER, W. "Klimadiagramme" Mit einer Klimakarte von Chile als Beilage und 13 Figuren in Text. ERDKUNDE. Band XIV. Heft 3. August 1960.

primeros viajan con dirección general N.W.-S.E., y van a sufrir oclusión final en las regiones del mar de Weddel; los segundos con dirección hacia el norte, canalizados en cierto modo por la Cordillera de los Andes, que a partir de los 40 grados de latitud tiene la altura suficiente para ser franqueada sólo excepcionalmente por estos accidentes.

Estos ciclones van a morir al norte en Bolivia o el Perú, por oclusión creando invasiones de frío.

4.3.2. Los Climas.

Su extraordinaria largura, que se prolonga desde las zonas de bajas latitudes hasta las subpolares en el continente; su situación de país marítimo a lo que se agrega la presencia de la Corriente de Humboldt (Chileno-Peruana, a partir de la isla Mocha); la presencia de dos cadenas montañosas que también recorren el territorio de norte a sur y el juego de los centros ciclónicos antárticos con los anticiclónicos del Pacífico subtropical, son los principales factores que determinan la gran variedad climática del país.

En el territorio podemos distinguir seis grandes variedades climáticas, las que a su vez contienen otros sub-tipos claramente diferenciados. Estas grandes variedades climáticas son:

- I) Climas Áridos Subtropicales
- II) Climas Templado-cálidos con Humedad Suficiente
- III) Climas Templado-lluviosos
- IV) Clima de Tundra
- V) Climas de Estepa, fríos
- VI) Climas de Hielo.

En la carta climática que se ha confeccionado, para el desarrollo de este punto(43), se han omitido los siguientes climas: el clima de tundra, que cu-

(43) ALMEYDA ARROYO, F. "Chilean Temperature Anomalies" G. Review. XLV, 1955.

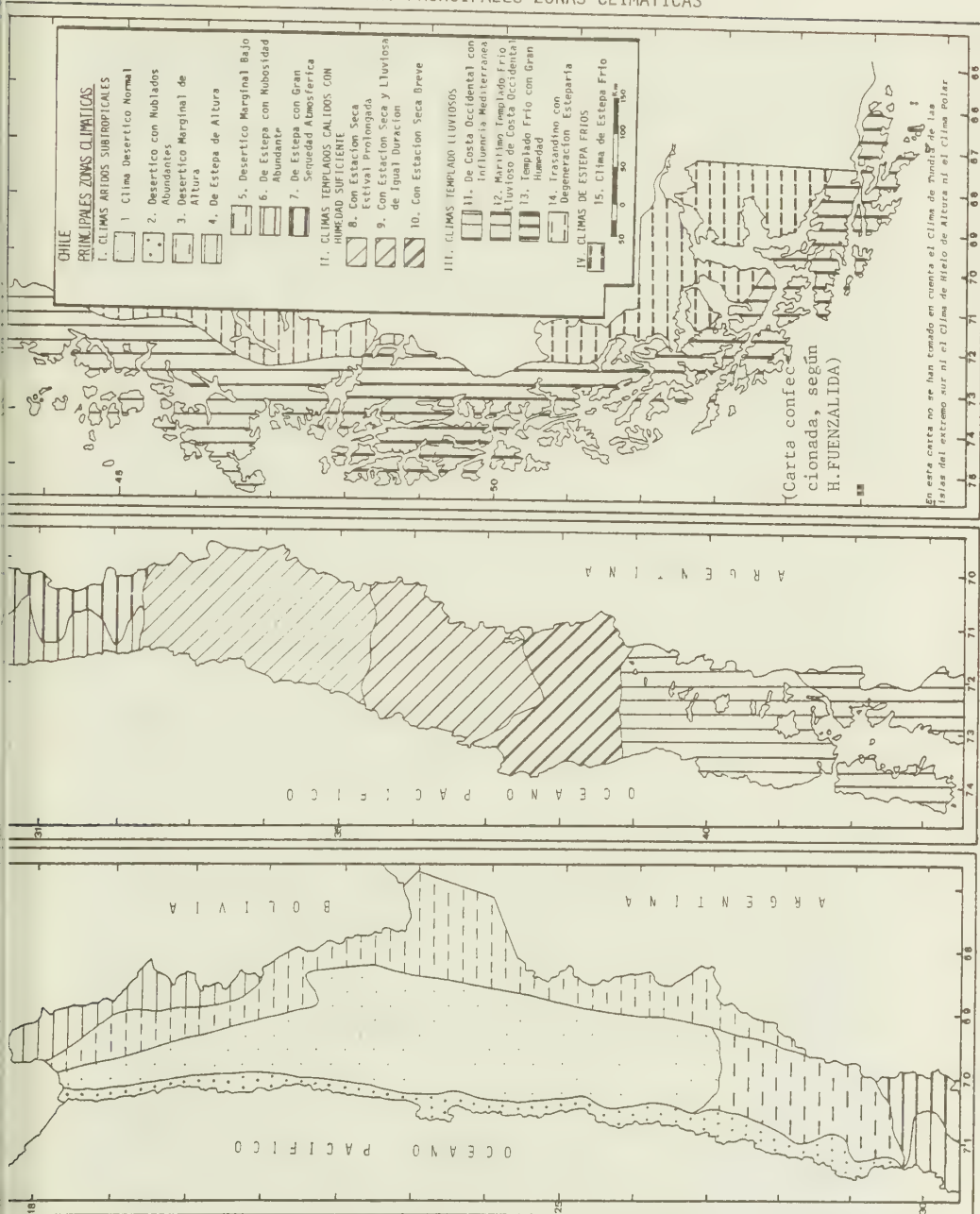
FUENZALIDA, H. "Geog. Ec. de Chile. Tomo I, Cap. IV, Clima. CORFO, Obra citada.

Bauer, Chr. von. "Klimagliederung in Chile auf der Basis von Häufigkeitsverteilung der Niederschlagssummen". Freiburger Geog. Heft 4, 1967.

LAUER, W. "Klimadiagramme. Obra citada.

WEINCHET, Wolfgang. "Chile, seine Länderkundliche Individualität and Stuktur" Darmstadt. Band 2/3. 1970.

MAPA Nº 3. CHILE: PRINCIPALES ZONAS CLIMATICAS



bre las islas del extremo sur (bajas temperaturas y alta pluviosidad), así como los climas de hielo por efecto de la altura, que se presenta en todas las áreas del territorio donde la temperatura del mes más cálido baja de cero grado Celcius, y el clima polar verdadero, que se presenta en la Antártida.

Como se podrá observar en la carta de la página anterior, para la clasificación climática también se han seguido los criterios de Köppen, que fueron en su oportunidad adoptados por el geógrafo chileno Humberto Flenzalida(†). Se ha tomado este criterio por ser esta nomenclatura la que tiene mayor difusión en Chile.

I) Climas Áridos Subtropicales.

Desde los 33 grados de latitud sur hacia el norte podemos encontrar una aridez progresiva (ver carta de LAUER, página 62). En esta área la vegetación espontánea está compuesta principalmente por plantas xerófilas. En las partes de las serranías expuestas al aire marino se observa, en el mejor de los casos, una vegetación mesófila. Esta vegetación se hace cada vez más escasa a medida que se avanza hacia el norte. Una excepción de esta tendencia la proporciona la presencia de un área de precipitaciones regulares que ocurren especialmente en verano en la parte alta de los Andes de Tarapacá y que son de origen convectivo.

Estos climas áridos comienzan con el desierto absoluto en el norte y terminan al sur con climas templados con lluvias invernales bien desarrolladas.

1. Clima Desértico con Nublados Abundantes:

Este clima ocupa todo el litoral chileno desde Arica hasta La Serena. La franja de territorio cubierta por este clima rara vez sobrepasa los 50 kilómetros de ancho y coincide en gran parte con la vertiente oriental o exterior de la Cordillera de la Costa. Esta faja climática se puede reconocer en el terreno por las plantas que originan las frecuentes neblinas (camanchacas) que la caracterizan. En efecto, las "camanchacas" son una de las características más sobresalientes; las que además se dan conjuntamente con la abundante nubosidad. Iquique, por ejemplo, tiene como término medio 110 días al año totalmente cubiertos y sólo 60 completamente despejados. Los meses de mayor nubosidad son los que van de mayo a agosto. Además de lo anterior aquí hay una humedad relativa elevada y constante. El término medio de la humedad relativa

es de 80%; alcanzando los valores mayores en mayo (86%) y los menores en diciembre(78%).

En cuanto a las temperaturas, ellas son relativamente bajas y homogéneas, hechos que se explican por la influencia marítima (especialmente por la influencia de la corriente fría) y por la propia nubosidad que en este punto al tiempo de ser efecto actúa además como causa. En Iquique el promedio anual es de 18,6 grados C., en Antofagasta de 16,4 grados C. y en Tal-Tal de 17,7 grados C. En Iquique, el mes más cálido es enero con 21,3 grados C. y el mes más frío es julio con 15,6 grados C. La amplitud de la oscilación térmica anual es de sólo 5,7 grados C. La amplitud de la oscilación térmica diaria es también pequeña. Su valor medio para el año es de 7,4 grados C.; pero en febrero alcanza a 8,7 grados C., para descender a 6 grados C. en julio y agosto.

2. Clima de Desierto Normal:

Este clima se desarrolla por el centro de Chile desde el extremo norte hasta Inca de Oro. Tan pronto se sobrepasa la Cordillera de la Costa, se desarrolla hacia el interior el desierto con sus características más severas. Esta área climática no corresponde a un desierto cálido, por causa de la altura. Recordemos (ver croquis geomorfológico en la página 55) que casi siempre nos encontramos en esta parte del territorio por sobre los 1000 metros de altitud. Así la mayoría de las temperaturas medias mensuales son inferiores a los 18 grados C. Otro de los rasgos característicos de este desierto es la baja humedad relativa que lo afecta. Además de lo ya anotado, a diferencia del tipo de clima anterior, aquí nos encontramos con el fenómeno contrario en cuanto a la nubosidad. Es decir, aquí sobresale la escasa nubosidad de sus cielos. Por otro lado aquí nos encontramos con fuertes oscilaciones diarias de temperaturas y con una carencia casi absoluta de las precipitaciones. Además, cuando éstas se presentan, lo hacen en forma completamente irregular (cada 5 o 7 años).

3. Clima de Desierto Marginal de Altura:

Se desarrolla en forma de una faja en la vertiente exterior de los Andes: estrecha en la provincia de Tarapacá y de una mayor amplitud frente a Antofagasta. Por encima de los 3000 metros la temperatura media anual desciende lo suficiente como para poder

hablar de un clima frío (promedio térmico anual igual a 10 grados C.) Además de estas modificaciones aquí nos encontramos con un aumento en la pluviosidad, fenómeno este último que se debe especialmente a los movimientos convectivos de las masas de aire. De esta manera, aquí ya nos encontramos con precipitaciones que ocurren todos los años, aunque no en cantidad suficiente como para hacer desaparecer el desierto.

En la parte norte de Tarapacá, las lluvias son mucho más abundantes y, en consecuencia, la faja del desierto marginal baja mucho en altitud. Así Sibaya y Chusmiza están en plena zona del desierto marginal, a pesar de que la última estación, por ejemplo, se localiza sólo a 2520 metros de altura. Las precipitaciones de estas dos localidades mencionadas suman 92,2 mm y 169,6 mm anuales respectivamente. Los meses lluviosos son enero, febrero y marzo, en los cuales se tiene la seguridad de contar con la presencia de estas lluvias. Esta faja de desierto marginal se extiende hacia el sur hasta los 20 grados de latitud. Finalmente, habría que anotar que en este caso nos encontramos con la presencia de una débil vegetación estacional (pastos) sobre cuya base se implanta una precaria ganadería transhumante.

4. Clima de Estepa de Altura:

Encontramos este clima en el Altiplano de la provincia de Tarapacá. La diferenciación bio-climática la proporcionan las precipitaciones estivales que se descargan en la Alta Cordillera y en sus planicies interiores. Este régimen de precipitaciones de altura lo podemos encontrar hasta las nacientes del río Loa. Aquí estas lluvias, relativamente abundantes, combinadas con las temperaturas propias de la altitud (3500 metros) dan lugar al nacimiento de la estepa. Se debe, sin embargo advertir, que este clima queda limitado a las áreas anteriormente señaladas, pues más al sur se cambia el régimen pluviométrico, pasando a precipitaciones distribuidas todo el año, al mismo tiempo que disminuyen sensiblemente. Por este motivo, por ejemplo, en la Puna de Atacama ya no es posible encontrarse con una vegetación estable.

La importancia de este tipo climático se expresa principalmente en la posibilidad - que desde tiempo prehistóricos - ha ofrecido al hombre para su implantación.

5. Clima de Desierto Marginal Bajo:

Se desarrolla por las partes situadas debajo de los 2000 metros de altitud en las partes centrales de Atacama, hasta algo al norte de La Serena.

Se puede llegar a establecer este tipo climático considerando fundamentalmente el aumento de las precipitaciones, en relación al desierto normal. Así como la no restricción térmica por aumento de la altura (nos encontramos a alturas menores). El aumento de las lluvias ya se hace sentir en Copiapó, en donde alcanzan a 25 mm al año. Estas precipitaciones continúan aumentando, de manera que en Vallenar (a unos 145 kilómetros hacia el sur) ya contamos con 70 mm anuales. Al mismo tiempo la limpidez atmosférica, que habíamos hecho notar en el desierto normal, da paso a las neblinas matutinas, con la consiguiente humedad. Así en Copiapó, los nublados se presentan casi todas las mañanas. Del mismo modo tampoco aquí es extraño encontrar una alta humedad relativa del aire. Todo esto trae como natural consecuencia una atenuación del desierto, pero no lo suficiente como para poder hablar de su desaparición.

6. Clima de Estepa con Nubosidad Abundante:

Lo encontramos en la parte externa del país, aunque penetra bastante por los valles de los ríos, entre La Serena y Zapallar. Al sur de La Serena, ya las precipitaciones aumentan notablemente. Así estas alcanzan a 114,4 mm y en Ovalle y 140 mm. Estas lluvias, por lo demás, no sólo aumentan hacia el sur, sino que también lo hacen hacia el interior, con la altura. Sin embargo, este último hecho no se presenta en el fondo de los valles, donde se mantienen los valores de la costa sin grandes variaciones. A lo largo del litoral esta región recibe la influencia del mar, la cual penetra notablemente hacia el interior gracias a la disposición de los relieves. La Cordillera de la Costa que en el norte desértico se presenta, la mayor parte de las veces, como un muro que se eleva bruscamente por sobre los 1000 metros, no se observa así en esta parte del territorio. Aquí, por el contrario, los relieves se disponen en relieves perpendiculares a la dirección general del país, entre los cuales corren las amplias abras de los ríos. Por estas aberturas penetra ampliamente la influencia del mar hacia el interior.

7. Clima de Estepa con gran Sequedad Atmosférica:

Este clima se desarrolla en los valles interiores de la zona anterior. Fundamentalmente las variaciones respecto al clima anterior están dadas por la desaparición de las neblinas y nublados. Dominan aquí los cielos limpios, la baja humedad relativa y la elevación de la temperatura (inversión de la temperatura). Esto significa además una elevación de las amplitudes térmicas diarias. Por otro lado, las lluvias son muy variables, siendo éstas influenciadas por la orientación de los relieves.

II) Climas Templado-cálidos con Humedad Suficiente.

Estos climas ocupan todo el país entre Zapallar y la provincia de Cautín y se caracterizan especialmente por disponer de una estación seca estival. Ahora bien, sus variaciones derivan mayormente de la duración de la estación seca estival. Descendiendo de norte a sur, por la costa, ya en Zapallar encontramos que las precipitaciones tienen valores satisfactorios. Con la temperatura media anual de 14,5 grados C., las lluvias se presentan con un promedio anual de 384,3 mm en su límite norte. O sea, relacionando ambos términos nos encontramos que ya pasamos de los climas secos a los de humedad suficiente. Esta situación, o sea la del aumento de la humedad, será el elemento decisivo en la variación climática hacia el sur. En este último aspecto, tenemos que en Temuco el valor de las precipitaciones ha aumentado cuatro veces, llegando a 1359 mm anuales. Estas circunstancias crean condiciones de la vida cada vez más favorable para el árbol. Así, ya en las serranías situadas al suroeste de Santiago encontramos bosques de "nothofagus". Por lo avanzado de la latitud (33 grados) nos encontramos ya en una parte en donde, por lo menos, durante una época del año las regiones quedan fuera de la influencia del anticiclón del Pacífico (invierno) y las depresiones barométricas tienden a presentarse cada vez con mayor frecuencia. Son estas depresiones las que acarrearán las lluvias, cuando determinan condiciones favorables para el establecimiento de los vientos N. y N-W. Estos vientos son los que producen las lluvias puesto que representan aportes de aire húmedo y cálido que, al chocar con las masas de aire frío, se ven obligados a descender, expulsando su humedad en forma de lluvia. Las precipitaciones ciclónicas se ven exageradas por la influencia del relieve, cada vez que este se organiza en dirección conveniente. Cuando los cordones

se presentan transversales al país u organizados en rinconadas, detrás de los cordones se producen áreas secas, mientras que en las vertientes de barlovento se observan precipitaciones exageradas. Así sucede, por ejemplo, con las serranías del N.W. de Santiago, en donde encontramos a barlovento grandes lluvias, mientras que a sotavento se presenta un déficit de ellas. Aquí, como ya las variaciones en la humedad pierden su interés, no vale la pena distinguir climas de influencia marítima e interiores. Además de lo señalado, conviene hacer resaltar el hecho de que la estación seca es coincidente con el verano, disminuyendo su duración a medida que se avanza hacia el sur. Debido a que la humedad, como ya se dijo, en general ahora es suficiente y a que las temperaturas varían poco con la latitud, tenemos que las áreas alcanzadas por este tipo de clima son considerables, cubriendo así todo el país por su ancho. De esta manera, sólo las altas cumbres darán ocasión al desarrollo de un clima montañoso primero, y helado después. Estos climas, que han sido omitidos del mapa, no tienen gran extensión en la sección norte, pero a medida que se avanza hacia el sur van cubriendo cada vez áreas mayores.

8. Clima Templado Cálido con Estación Seca Prolongada:

(8 a 6 meses secos) (44).

Comprende toda el área que queda entre Santiago y Talca, por debajo de los 1500 metros de altitud. Las mayores precipitaciones se localizan entre los meses de mayo y agosto en la parte norte y se extienden hasta septiembre en la parte sur. En Santiago, por ejemplo, suben de 60,2 mm en mayo a 86,2 mm en junio, para comenzar a bajar nuevamente a partir de julio (72,2 mm). El total de las precipitaciones para Santiago es de 359,2mm al año y para Talca - que se encuentra en el límite sur de este clima- el pluviómetro da la cifra de 749,8mm. La oscilación térmica anual, que en la parte norte es relativamente alta- (11,9 grados C.) aumenta hacia el sur. En efecto, Talca llega a los 13,1 grados C. Igual cosa ocurre con la oscilación térmica diaria, que desde los 15 grados C. en Santiago, aumenta a los 19 grados C. en Talca. Los vientos productores de las lluvias son siempre los del N. y del N-W. Sin embargo los dominantes son los de S. y del S-W., con los cuales se observa buen tiempo.

(44) *Mes seco: "se ha entendido que un mes seco, cada vez que las precipitaciones, en mm. son menores que las temperaturas del mes, más 33.*

FUENZALIDA, H. Obra citada.

Este clima, con notables oposiciones térmicas, se ve, naturalmente atenuado en sus características hacia el mar, en donde encontramos estaciones que se singularizan por la constancia y homogeneidad de las temperaturas. En Constitución, por ejemplo, la amplitud térmica anual es de 7,5 grados solamente y la oscilación térmica diaria baja a 10,7 grados C. Al mismo tiempo hacia la costa, las precipitaciones son mayores. En los primeros tramos de la costa son mayores debido a la existencia de los relieves costeros. Estas precipitaciones, por la acción de las montañas vuelven a aumentar hacia el interior del país. Este hecho lo podemos ver con claridad en los siguientes valores pluviométricos anuales: Valparaíso, 479,7mm; Santiago, 360 mm, y San José de Maipo 638mm.

9. Clima Templado Cálido con Estación Seca y Lluviosa Semejantes:

(6 a 4 meses

secos). Se extiende este clima entre Talca y la línea del río Laja. Ya al sur del río Maule, la estación lluviosa tiene un desarrollo más considerable, de tal manera que la mayoría de los meses del año son lluviosos, al mismo tiempo que las precipitaciones anuales sobrepasan los 1000 mm por regla general. Si las temperaturas no ofrecen modificaciones notables todavía; estos dos hechos nos inducen a considerar a los climas que se presentan al sur del Maule como una categoría aparte. Linares, por ejemplo, presenta ya un total medio anual de 1076mm de precipitaciones. El promedio térmico, en cambio, es el mismo de Santiago. Las lluvias se distribuyen en el año de acuerdo al régimen mediterráneo, pero sólo los meses de noviembre a mayo pueden considerarse como secos. (Abril, ya entrega 60 mm).

Por la costa, este clima comienza en Constitución, un poco más al norte que por el Valle Longitudinal. Debido al notable desarrollo que alcanzan aquí las Terrazas Litoráneas, los sitios situados al borde del mar no presentan ninguna exageración pluviométrica. Así en el faro Carranza, ellas no alcanzan a los 1000 mm anuales.

La temperatura media anual es de 13,5 grados C.; apenas 4 décimos menos que la de Santiago. En cambio la suma anual de las lluvias llega a 1311 mm.

10. Clima Templado Cálido (Con menos de cuatro meses secos):

Este clima se extiende desde la línea del Laja hasta Afquintúe, en la provincia de Cautín. A partir de la línea Laja-Bío-Bío, hacia el sur, la estación seca se reduce rápidamente. En Los Angeles, sólo 3 meses del año pueden calificarse

como secos, en Lebu, dos; en Contulmo, dos; en Traiguén, 3; en Cullinco, 1 y en Temuco 2. En algunos sectores situados a la protección de los relieves de la costa- como Angol- volvemos a encontrar, sin embargo, una estación seca de cuatro meses; ellos son como los islotes avanzados del clima que hemos visto desarrollarse más al norte. En ellos, fuertes oposiciones térmicas ayudan a darle individualidad. Esta área climática va a presentar una variabilidad mayor que la vista anteriormente, debido a la existencia de factores que favorecen la continentalidad y que diferencian notablemente el clima que se presenta en las partes adosadas al mar, de las que se desarrollan hacia el interior. Con relación a Cullinco o a Contulmo, el clima de Temuco presentará notables diferencias, si se estiman los valores de la pluviometría y de las temperaturas. Mientras la amplitud térmica diaria de Cullinco es de 11,2 grados C. como promedio anual, en Temuco se eleva a 11,5 grados C. La oscilación térmica anual en el primero es de 6,5 grados C. y en el segundo de 9 grados C. Las precipitaciones que en Contulmo son vecinas a los 2000 mm., en Temuco apenas llegan a 1360mm. Sería desproporcionado, en los marcos del presente estudio, dar cuenta de todas las variaciones que se presentan en esta parte de Chile, debido principalmente a la influencia del relieve. La continentalidad que se acusa tan nítidamente en Temuco, se pronuncia aún más en el interior de la Cordillera de los Andes, en donde el gran valle de Lonquimay está duramente caracterizado por ella.

III) Climas Templado Lluviosos.

La serie de climas que se ha visto anteriormente se interrumpe en su desarrollo hacia el sur por un accidente de relieve que separa la hoya del río Toltén con la del río Valdivia. Es éste un cordón continuado que se une a la Cordillera de los Andes con la de la Costa y que el ferrocarril debe atravesar por medio de un túnel: el Añiquén. Más al sur, aunque los meses estivales se marquen con un descanso en la pluviosidad, ninguno puede calificarse como seco, considerando su relación con la temperatura. Hacia el sur podemos establecer su límite en la isla Wellington, donde la humedad alcanza sus mayores expresiones, aunque las temperaturas no son suficientemente bajas como para hablar de tundra. En esta amplia sección del territorio, encontramos además hacia los Andes, variedades de climas de hielo, que como se ha señalado anteriormente, no han sido representados en el mapa.

Finalmente habría que mencionar que son, tanto la influencia marina, como la latitud y el relieve los principales factores que van a influir en su diferenciación interna, como veremos en seguida.

11. Clima Templado Lluvioso de Costa Occidental (de tipo mediterráneo). Este clima se desarrolla desde el río Toltén hasta Puerto Montt. Como ya se señaló en la generalidades, en esta sección aunque es posible encontrar una notable disminución de las precipitaciones durante el verano- si consideramos las relaciones con las temperaturas- no podemos hablar de meses secos. Así en Valdivia los meses de enero y febrero reciben 63mm y 67 mm respectivamente, cifra que es insignificante, comparada con 379mm de julio y 409 de junio. Debido en parte también a las bajas temperaturas, no podemos calificar a esos meses (enero y febrero) como secos. El valor anual de las precipitaciones para Valdivia es de 2500 mm, en cifras aproximadas. Hacia el sur, las precipitaciones muy a menudo superan esta cifra, pero la cualidad de la lluvia como agente biológico se pierde, por cuanto, sobrepasando un cierto máximo, mayores precipitaciones no implican grandes modificaciones biogeográficas. Por otra parte, las modificaciones de las temperaturas no son tampoco de gran entidad, y es sorprendente como el paisaje conserva sus características florales, a pesar de avanzar considerablemente en latitud. Es solamente en las partes situadas al reparo de las lluvias, a sotavento de la Cordillera Pelada, donde vamos a encontrar algunos rasgos de sequía, que nos permite hablar nuevamente en estas regiones - Llanos de Osorno y La Unión- de clima con estación seca.

12. Clima Marítimo Templado-frío, Lluvioso, de Costa Occidental:

Se desarrolla por la Patagonia y los archipiélagos del sur, desde Chiloé hasta la península de Taitao. En lo que se refiere a las temperaturas dentro del área considerada como propia para este clima, pueden hacerse algunas observaciones interesantes. Las estaciones situadas abiertamente hacia el Océano Pacífico, esto es a barlovento de los relieves, ofrecen valores del termómetro inferiores a las que se encuentran protegidas por los vientos. Puerto Montt, por ejemplo, tiene 11 grados C., contra 9,7 grados C. que presenta Maullín. Ancud tiene 10,5 grados C., contra 9,5 grados C. que presenta Morro Lobos. Si comparamos las temperaturas de los meses estivales, adverti-

mos que estas diferencias son mucho mayores: Puerto Montt 15,1 grados C. para el mes de enero, contra 13,5 grados C. que tiene Maullín. Ancud, 14,9 grados C., contra Morro Lobos, que tiene 13,8 grados C. Fuera de estas variaciones, las temperaturas descienden muy lentamente hacia el sur, de tal modo que Punta Corona presenta 10,6 grados C., Huafo 9,6 y Cabo Raper 8,2 grados C. Por su parte las precipitaciones aumentan considerablemente: al sur de la isla Huafo, las estaciones presentan sistemáticamente más de dos metros de lluvias. Con Cabo Raper se llega al extremo sur de este tipo de clima. El descenso regular de las temperaturas hace que aquí ya 9 meses del año presenten promedios inferiores a 10 grados C.

13. Clima Templado Frío con Gran Humedad:

Se desarrolla desde el Golfo de Penas hasta la isla Wellington. En esta área climática, menos de cuatro meses del año presentan temperaturas superiores a 10 grados C., razón por la cual lo clasificamos como templado frío.

A la frialdad del clima debemos agregar la homogeneidad térmica: podemos decir que en esta sección del territorio la oscilación térmica anual no sobrepasa los 6 grados C. Igual cosa ocurre con la oscilación media diaria que tampoco llega a los 6 grados C., o sea, que en ningún momento del año se tienen posibilidades de experimentar allí temperaturas reconfortantes. Las precipitaciones en cambio, son abundantes. Aquí los valores superiores a los dos metros no son extraños. Estas lluvias se presentan homogéneamente distribuidas a lo largo de todo el año. Si se observa un ligero descenso en las precipitaciones, éste corresponde más bien a los meses de septiembre y octubre. El otro momento del año en que se presentan precipitaciones menores, es el mes de febrero.

En este clima y en general para todas las partes expuestas directamente a la acción de los vientos del Pacífico, el principal factor restrictivo de la vida, es la fuerza y frecuencia del viento. Los vientos del oeste soplan con extraordinaria constancia y con fuerza siempre superior a 8 de la escala de Beaufort. A consecuencia de esto, la vegetación arbórea sólo prospera en las partes abrigadas del viento, en tanto que en las expuestas directamente a él hay una chaparra torturada, que no presenta ningún interés económico.

Un rasgo importante del clima que describimos es su escasa insolación. En

realidad, desde Valdivia hacia el sur el número de días despejados ha disminuido de tal modo, que la virtualidad de la temperatura como agente biológico se encuentra notablemente restringida, por la débil duración de la insolación directa. Naturalmente, la nubosidad aumenta hacia el sur.

14. Clima Trasandino con Degeneración Esteparia:

Se presenta al interior de la provincia de Aysén. En esta parte, Chile alcanza a desarrollarse con áreas importantes en la vertiente oriental de la Cordillera de los Andes. Por efecto de la posición, el clima acusa dos modificaciones paulatinas que lo llevan a la estepa: disminución paulatina de las lluvias, a medida que se deja atrás la Cordillera de los Andes y aumento de la oposición térmica entre los meses extremos del año.

Coyhaique Bajo tiene un promedio térmico anual de 9 grados C. El mes más frío es julio, con 1,9 y el mes más cálido, enero, con 14,7 grados C. Una amplitud térmica anual de casi 13 grados C., aunque relativamente modesta, es un rasgo desconocido en la vertiente occidental de la montaña. Del mismo modo la amplitud de la oscilación térmica diaria no es despreciable: 10,5 grados C. como promedio anual, encontrándose las mayores en los meses estivales. Durante los inviernos las temperaturas bajan sensiblemente y en forma sistemática por debajo de 0 grado C. Por otra parte, durante el verano y como rasgo característico para toda esta sección trasandina, las altas temperaturas son relativamente raras. Las precipitaciones, aunque han bajado notoriamente, se conservan aún a niveles apreciables: 1133 mm como cifra representativa (estación de Coyhaique Bajo). Los meses con más agua caída son abril, junio y agosto. Julio presenta un claro descanso en las precipitaciones. Las cifras correspondientes a estos tres meses son: 200, 157, 87 y 165 mm respectivamente. El mes más seco, y este es un verdadero mes seco, es octubre con sólo 28,1 mm.

Las conservaciones del régimen de las precipitaciones del Pacífico, nos indica claramente que estas lluvias están determinadas por las mismas causas que encontramos en la vertiente expuesta al viento de la montaña y que son una penetración de ellas hacia las regiones trasandinas.

En las áreas circundantes a los grandes lagos de esta región, la continentalidad que afecta en cierto modo este clima, se ve atemperada por la acción de las aguas del cuerpo lacustre.

15. Clima de Estepa Frío:

Por la vertiente oriental de los Andes, cuando Chile logra penetrar hacia las mesetas patagónicas.

Según lo que se ha dicho anteriormente, se advierte que la Cordillera de los Andes, para todo el sur del territorio, constituye una barrera climática importante. Ella con sus relieves, casi siempre cerrados, juega el papel de mecanismo disparador de las lluvias. De este modo se genera una oposición climática notable entre la vertiente occidental y la oriental de la montaña. Mientras que en la primera encontramos que las lluvias alcanzan valores de 5 y más metros, en la segunda de ellas amenguan rápidamente, y más allá de las estribaciones andinas se desarrolla una zona de mesetas, marcadas por el sello de la aridez. Por el sur, en donde la Cordillera pierde su importancia climática, primero por su notable descenso y despedazamiento, y luego por el cambio en su dirección, ella no juega un papel tan notable, encontrando por esto, una distribución más homogénea de las precipitaciones. En todo caso, en la medida que se avanza hacia el Atlántico, la aridez se manifiesta cada vez con condiciones más estrictas y, en consecuencia, se llega aún al paisaje de desierto.

En lo que se refiere a la distribución de las lluvias en el año, no se observan cambios notables. Las precipitaciones se distribuyen homogéneamente a lo largo de todo el año, de tal manera que no hay ocasión, en ningún caso de hablar de estación seca. Los 431 mm de precipitaciones que caen en Punta Arenas, se distribuyen regularmente en el año. Los meses con menos precipitaciones son octubre, noviembre y febrero, los cuales tienen 24, 29 y 29 mm respectivamente.

Puesto que Punta Arenas tiene una temperatura media de 6,6 grados C., aplicándole el índice de aridez (Köppen) resulta que la ciudad se encuentra enclavada justamente en el límite del bosque y de la estepa. En realidad, más allá de los relieves que le sirven de fondo, el bosque que ocupa los terrenos hacia la península de Brunswik, deja lugar a los grandes pastizales de la Patagonia chilena, que han hecho la fortuna económica de estas regiones. La homogeneidad de la distribución de las lluvias aseguran en toda época del año los pastos necesarios al ganado.

Tres meses del año tienen un promedio superior a 10 grados C.: diciembre, enero y febrero. El más cálido es enero con 10,9 grados C. Los meses invernales tienen temperaturas bastante bajas, pero la nieve no alcanza a perdurar, de tal manera que las ovejas pueden alimentarse durante todo el invierno con pasto fresco.

CAPITULO 5

EL DESARROLLO REGIONAL CHILENO ENTRE 1930 y 1973.

5.1. Características Generales de la Economía en el Período y las Relaciones Sociales.

Con la Crisis de 1930 se desencadenan en Chile una serie de fenómenos económicos y sociales que de una manera directa van a permitirnos interpretar el curso que toma la organización espacial del país, así como también comprender el contenido de los dos proyectos de desarrollo regional impulsados entre 1964-1970 y 1970-1973.

En el nivel de los cambios económicos y sociales, tenemos que, como consecuencia de la Crisis, se pasa de una economía centrada en la exportación de minerales a una economía que tiene por eje la industrialización sustitutiva de importaciones.

Esto significa en lo social y en lo político la mayor importancia relativa de la burguesía industrial, las capas medias y el proletariado urbano sobre el resto de las clases.

Estas clases sociales, además de tener un desarrollo cuantitativo, en sus luchas, van a ser punto de referencia de las demás. En estas luchas, la burguesía industrial por medio de un complejo sistema de alianzas con las clases medias y el proletariado urbano - pero compartiendo los beneficios del sistema con las antiguas clases en el poder- tomará la conducción del Estado y le dará a éste continuidad política.

En el fondo de estos procesos y, siendo a la vez factores y efectos, se desarrollan los procesos de urbanización y metropolización, que resumen la estructura regional actual y sobre los cuales se centran los planes de desarrollo regional del final del período.

5.1.1. La Crisis de 1930.

La Crisis de 1930 muestra la tremenda vulnerabilidad de la economía chilena e inicia en forma irreversible la crisis del modelo de acumulación basado en la economía primaria exportadora. Esta crisis mundial se hizo sentir

fuertemente sobre el sector dinámico de la economía chilena y se propagó hacia los otros sectores. En los países centrales se expresó por una doble contracción económica: violenta contracción de su demanda de bienes primarios y aceleración de la caída de los precios de esos productos provenientes de la periferia (45).

Esta doble contracción afectó fuertemente la capacidad de pago de las economías periféricas, situación agravada por el hecho de que los precios tendieron a disminuir más en los productos primarios que en los manufacturados. Es decir, el deterioro estructural de los términos de intercambio comercial se hizo más fuerte con la crisis (46).

Por otro lado, los servicios financieros de la deuda externa, que hasta el momento de la crisis habían experimentado una proporción cada vez mayor en el conjunto de los pagos externos, aumentaron por efecto de la disminución del poder de compra. Esta situación llevó a que en muchos países se llegara a suspender el pago de las remesas al extranjero, así como a decretar el control de cambios; como fue el caso de Chile.

(45) SUNKEL, OSVALDO y PAZ, PEDRO. "El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo" ILPES, Mexico, 1970.

Al respecto, los autores señalan: "Entre diciembre de 1929 y diciembre de 1930, el precio de exportación del trigo y del caucho cayó en algo más del 50%, los del algodón y yute en cerca del 40%, los de la lana, cobre, estaño y plomo se redujeron en más del 30%, los de la carne, maderas, azúcar, cueros, petróleo y muchos otros - cayeron como promedio - un 28%. Sólo en marzo de 1933 se detuvo la tendencia generalizada a la caída de precios, pero éstos continuaron manteniéndose a niveles muy bajos durante prácticamente otros tres años". Página 346.

(46) Los autores anteriormente citados, refiriéndose a este problema, entregan las cifras siguientes: "Si se considera la contracción del volumen físico de las exportaciones y la caída de la relación de intercambio, se obtiene un índice de contracción del poder de compra de las exportaciones; tomando como base 100 el año 1937, se observa que entre 1928 y 1933 en Argentina se produce una caída de 101,5 a 54; en Brasil de 130,1 en 1929 a 46,6 en 1932; en Chile de 138,5 en 1928 a 26,8 en 1932; en México de 109,8 en 1929 a 43,7 en 1932"

SUNKEL, O y PAZ, P. Obra citada. Página 347.

Asociados a los fenómenos anteriores, los países periféricos experimentaron con mayor violencia que los países centrales la disminución del empleo, tanto en la agricultura como en la minería y en la industria.

El conjunto de fenómenos señalados tiene una importancia crucial para los países de América Latina. Los efectos sobre el comercio exterior, el nivel de ingresos, la ocupación y el sistema financiero, fiscal y cambiario provocaron en algunas economías una reacción interna que culminó con drásticos cambios sociales, institucionales y en las políticas económicas; determinando a la vez transformaciones profundas en el conjunto de las formaciones sociales.

En Chile, el fenómeno comenzó con la baja de las exportaciones. El total de éstas no llegó en 1932 a 290 millones de pesos de 6 peniques (proporción de cambio respecto a la Libra Esterlina) después de haber alcanzado a 2293 millones de pesos en 1929; los envíos de salitre al extranjero se redujeron a 243 000 toneladas, habiendo sido de 2 897 000 en 1929. El valor de las exportaciones de cobre en barra bajó de 135 millones de pesos de 6.d., después de haber sumado 296 millones en 1929.

Consiguientemente, la ocupación en las principales actividades mineras experimentó no solamente una crisis económica sino que además produjo una gran cesantía. En efecto, en 1929 habían trabajado en las principales minas del país más de 90 000 obreros, cifra que baja a 37 000 en 1932. Por esta causa las importaciones financiadas con los fondos provenientes de las exportaciones descendieron de 1 618 millones de pesos de 6.p en 1929 a 182 millones en 1932. Por otro lado, la cotización del peso, que se había mantenido relativamente estable hasta 1929, bajó de 6.p. a 3.p. en 1932.

En seguida, la producción industrial que venía experimentando ritmos de crecimiento sostenidos, disminuyó al 87% de la del promedio en los años 1927 a 1929. La construcción se redujo en 1932 a la tercera parte de lo que había sido en 1929, y el número de parados alcanzó en 1930 a 122 654 personas, aumentando considerablemente en los años 1931 y 1932; época en que afluyeron a la capital del país y otros sitios donde podían recibir la ayuda estatal o creían encontrar trabajo.

Contemporáneamente, los precios de mayoristas se redujeron en 1931 al 79% de los de 1929; los salarios decrecieron en 1932 hasta el 57% de los

de 1929; las ventas de minoristas mermaron en 1931 hasta el 63% de las correspondientes a 1929; el número de quiebras aumentó en 1931 en 600% respecto a 1929; el valor de las letras protestadas subió en 143% con relación a las de 1929; y la cotización de las acciones bajó en 1931 al 48%.

Mientras tanto las reservas del Banco Central bajaban de 491,4 millones de pesos de 6.p. en 1929 a 160,1 millones de pesos en 1931, obligándolo a reducir el medio circulante a 383,4 millones de pesos en 1931, después de haber alcanzado a 500,2 millones de pesos en 1929. Simultáneamente las colocaciones de los bancos comerciales y de la Caja Nacional de Ahorros bajaron en 1932 a 1 212 millones de pesos, habiendo sido de 1 803 millones en 1930. Finalmente, como era inevitable, la mala situación económica nacional afectó a la del Estado, cuyos gastos ordinarios superaron a las entradas ordinarias durante el período 1930-1932. Los déficits fiscales fluctuaron entre 76 y 245 millones de pesos, sumas cuantiosas para esos años (47).

De esta forma, de la Crisis del 30 nace el punto de partida de la crisis definitiva del modelo de desarrollo primario exportador vinculado al mercado externo y a los intereses de los empresarios de la minería, de los latifundistas y de los exportadores/importadores ligados a la industria y a las finanzas, inglesas en especial.

5.1.2. Los cambios en la estructura productiva y ocupacional.

La situación provocada por la crisis obligará a reorganizar la economía en función del mercado interno a través del proceso de sustitución de importaciones. Esta producción interna se orientará a satisfacer el mercado de consumo generado durante el período anterior y que - como hemos dicho - era abastecido desde el exterior. Otro elemento propio del proceso indicado es la vinculación de esta producción sustitutiva con la demanda originada por las necesidades de la masa asalariada de las minas y por el consumo de la pequeña burguesía propietaria y empleada, así como (en su mayor parte) a la demanda de las clases altas propietarias.

Los cambios de la estructura de la producción, los veremos tomando como referencia los datos presentados por Aranda, Pinto y Nolf.

(47) Los datos sobre la expresión de la crisis en Chile han sido tomados de la GEOGRAFIA ECONOMICA DE CHILE, CORFO. Tomo II, Santiago, 1950, obra citada.

Las cifras que entregan estos autores muchas veces no coinciden por haber sido obtenidas por medio de cálculos diferentes, así como también por haber trabajado diversas fuentes. Pero no por ello, las tendencias que se registran difieren en su esencia; como lo veremos a continuación (48) (Ver Tablas 11,12,13 y 14 en la páginas 83,84 y 85).

Los cuadros que se reproducen - aunque en diversa forma - muestran con claridad el viraje que experimenta la estructura de la producción nacional. En efecto, en el cuadro de ARANDA vemos como el Sector Primario decrece en participación del gasto del Producto Geográfico Bruto de un 22,9% en 1940-1944 a un 20,2% en 1968. En A. PINTO encontramos una referencia al período inmediatamente anterior a la crisis, donde el Sector Primario contribuye con un 51,7% al Producto Bruto, bajando en el período 1948-1952 a un 28,6%. M. NOLF también acusa la misma tendencia, aunque con cifras diferentes. Así este autor registra un 36% de participación del Sector Primario en el Producto Nacional para el período 1925-1929, la que baja a un 22,2% en el período 1954-1956.

Por el lado de la producción industrial, vemos como la tendencia a aumentar su participación en el Producto Nacional se hace permanente en el período. Así, según los datos tabulados por ARANDA, tenemos que en 1940-1944 el sector industrial participa en un 20,6% en el gasto del Producto Geográfico Bruto; subiendo a un 25,7% en 1968. La misma tendencia la registran también PINTO y NOLF. El primero anota un 13,8% de participación de la industria en el Producto Bruto para el período 1925-1929 y un 21,7% para el período 1948-1952. Mientras que el segundo autor mencionado anota un 10,3% de aporte de la industria al Producto Nacional para el período 1925-1929, incrementándose éste a un 18,8% en el período 1954-1956.

Resumiendo, entonces, a pesar de las diferentes cifras encontradas, podemos afirmar que como consecuencia de la crisis se produce un viraje en la estructura de la producción nacional consistente en la mayor importancia relativa que adquiere la producción industrial en contraposición con la decreciente participación en la producción nacional del Sector Primario. Por el lado del Terciario, también todas las cifras indican que la crisis fue un

(48) ARANDA y otros. "Chile Hoy" Mexico, 1970

PINTO, A. Obra citada.

NOLF, M. Obra citada.

TABLA Nº 11

DISTRIBUCION EN PORCIENTO DEL GASTO DEL PRODUCTO GEOGRAFICO BRUTO ENTRE 1940 Y 1968. (*)

S E C T O R E S	1940/44	1945/49	1950/54	1955/59	1960/64	1965	1966	1967	1968
AGRICULTURA, SILVICULTURA PESCA Y CAZA	15,0	14,1	15,5	12,7	10,9	9,9	10,0	10,5	10,5
EXPLOTACION DE MINAS Y CANTERAS	7,9	6,0	6,2	5,3	10,1	9,9	10,0	9,9	9,7
INDUSTRIA MANUFACTURERA	20,6	22,6	20,1	25,7	24,2	25,4	25,8	25,9	25,7
CONSTRUCCION	2,7	3,1	2,4	1,9	5,7	5,6	5,0	4,7	4,5
ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	0,9	0,8	0,9	0,8	1,5	1,6	1,6	1,8	1,7
TRANSPORTE, ALMACENAJE Y COMUNICACIONES	7,5	7,4	6,0	5,4	3,7	4,6	4,4	4,3	4,4
COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR	16,1	16,5	19,4	19,5	21,5	20,9	21,3	20,8	21,6
OTROS SERVICIOS	29,3	29,5	26,5	28,7	22,6	22,5	21,9	22,1	21,9

(*) ARANDA, SERGIO Y Otros. "Chile, Hoy" Mexico, 1970.

TABLA N° 12

CONTRIBUCION DE LOS SECTORES ECONOMICOS AL INGRESO NACIONAL
EN LOS PERIODOS 1925/29 Y 1948/52 (En PORCIENTOS). (*)

AÑOS	MINERIA	AGRICULTURA	INDUSTRIA y CONST.	RESTO
1925/29	32,5	19,2	13,8	34,5
1948/52	11,9	16,7	21,7	49,7

(*) PINTO, ANIBAL. *"Chile, un Caso de Desarrollo Frustrado."*
Santiago de Chile, 1962,

TABLA N° 13

CAMBIO EN LA ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION POR SECTORES EN LOS
PERIODOS 1925/29 Y 1954/56 (*)

ACTIVIDADES	ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION		CRECIMIENTO EN %
	1925/29	1954/56	
PRODUCCION DE BIENES	48,4	43,5	101
AGRICULTURA	22,1	16,7	70
MINERIA	13,9	5,5	12
INDUSTRIA	10,3	18,9	307
CONSTRUCCION	2,1	2,5	159
SERVICIOS	51,6	56,5	123

(*) NOLF, MAX. *"La Industria Manufacturera"* en *GEOGRAFIA ECONOMICA DE CHILE,*
CORFO, Vol. III, Santiago de Chile, 1950.

TABLA Nº 14

ACTIVIDADES DE LA POBLACION POR SECTORES ECONOMICOS ENTRE 1930 Y 1967 (*)

S E C T O R E S	1930		1940		1952		1960		1967	
	Ocup.(1)	%	Ocup.	%	Ocup.	%	Ocup.	%	Ocup.	%
AGRICULTURA SILVICULTURA, PESCA Y CAZA	506	38,6	649	37,0	695	31,0	701	30,0	688	25,6
EXPLOTACION DE MINAS Y CANTERAS	77	5,9	105	6,0	112	5,0	93	4,0	81	3,0
INDUSTRIA	206	15,7	298	17,0	449	20,0	444	19,0	580	21,6
CONSTRUCCION	56	4,3	53	3,0	112	5,0	140	6,0	116	6,2
ELECTRICIDAD, GAS, AGUA Y SANITARIOS	464	35,5	18	1,0	22	1,0	23	1,0	21	1,0
TRANSPORTE, ALMACENAJE Y COMUNICACIONES			70	4,0	112	5,0	117	5,0	168	6,3
COMERCIO Y SERVICIOS			562	32,0	740	33,0	818	35,0	978	36,5
T O T A L	1309	100	1755	100	2242	100	2336	100	2632	100

(*) Datos de 1930 tomados de GEOGRAFIA ECONOMICA DE CHILE, CORFO. Vol. II, página 294.

Los demás datos han sido tomados de ARANDA, SERGIO y Otros. " Chile, Hoy". Mexico 1970.

(1) Ocup. Población ocupada en miles.

Los porcentajes han sido redondeados.

punto a partir del cual este sector- que ya tenía cierta importancia- da un salto hacia arriba en su participación en el Producto Nacional.

ARANDA registra ya entre 1940-1944 un máximo de participación, la que desciende levemente en 1968: 56,5% y 54,1% respectivamente, los datos de PINTO nos dan un 34,5% para el período pre- crisis, el que sube a un 49,7% en los años 1948-1952. También NOLF registra el mismo fenómeno. Así indica que en el período 1925-1929 el sector de servicios aportaba ya un 51,6% al Producto Nacional, cifra que subió a un 56,5% en los años 1954-1956. Ahora bien, dejaremos de lado el problema que encierra la caracterización de la economía sobre la base de la participación combinada de los diversos sectores productivos en el producto nacional (49) y nos limitaremos a

(49) Hay autores que han intentado caracterizar la economía chilena a partir de este análisis, señalando que la tendencia al aumento del secundario y del terciario y la disminución del primario son elementos suficientes para hablar de desarrollo económico-social al igual de lo que ocurrió en Europa post revolución industrial. El propio ARANDA, en la obra citada, critica este enfoque.

destacar solamente estos cambios ya comentados en relación con la estructura de las clases sociales, las alianzas políticas de estas clases que llevan a la conformación de un tipo de Estado específico y en la relación de todos estos procesos con la conformación de una trama regional específica.

Veamos entonces lo que ocurre en la estructura ocupacional. El Censo de 1930 contó en Chile 4 286 123 habitantes. De éstos se encontraban ocupados 1 309 000, o sea, el 30,5%. En 1967 se contaban en el país algo más de 8 millones de habitantes de los cuales se encontraban ocupados 2 632 000 personas, o sea, aproximadamente el mismo porcentaje de 37 años atrás. En otros términos, en lo que respecta a la proporción de la población activa que se encuentra ocupada, no encontramos cambios en este período; hecho que nos induce a pensar en que a pesar de los cambios de la estructura productiva el desarrollo social se mantiene estático. Pero a pesar de esta situación, el cuadro de las "Actividades de la Población por sectores, entre 1930 y 1967" (pág. 85) nos muestra el tránsito de los activos ocupados desde el Sector Primario exportador al Sector Secundario y Terciario.

Estas observaciones nos conducen a apreciar el viraje de la estructura económica del país y también a sacar a luz otros hechos, tales como la simetría entre el cambio en la estructura productiva y en la estructura de la ocupación y la tendencia a la "terciarización" de la fuerza de trabajo ocupada. Ambos fenómenos, formalmente parecidos a los ocurridos en Europa en el siglo pasado han servido de base para pensar que en Chile como en otros países latinoamericanos se estaría produciendo un proceso similar. Pero si dirigimos nuestra atención a los resultados sociales y espaciales de dicho proceso vemos inmediatamente grandes diferencias. Así por ejemplo la simetría entre el cambio en la estructura productiva y el cambio en la estructura de la distribución de la fuerza de trabajo por sectores no se ha expresado en cambios en cuanto a los niveles de vida, al surgimiento de una economía dinámica, ni en desarrollo social en general. Por otro lado los ritmos de crecimiento de la demanda de fuerza de trabajo en la industria han sido mucho menores que los ritmos de crecimiento de las tasas de emigración rural, lo que ha llevado a una urbanización ahogada en masas desocupadas o de ocupados en el terciario, con características a la vez, muy diferentes a las europeas.

En este aspecto un estudio de LUISA R. PEATTIE ilustra bastante bien las características del terciario (50).

La autora citada señala que el crecimiento del terciario se caracteriza por:

"easy entry and consequent

- very low earnings,

- a high proportion of recent migrants to the city,

- having such low earnings and low security that it is seen by participants as substantially less desirable than a regular job,

- a minimal contribution to the general process of economic growth, except insofar as it constitutes a source of support for the urban poor in the absence of sufficient industrial employment" (51).

Después de seguir el examen que hace la autora de las características de la terciarización latinoamericana no es difícil darse cuenta de la diferencia de los procesos europeos y los latinoamericanos.

5.1.3. La debilidad económica de la burguesía industrial y el papel del estado

El desarrollo del proceso de industrialización requería superar la estrechez del mercado interno heredado de la economía exportadora darle estabilidad.

Por otra parte requería asegurar una base sostenida de acumulación, que no podía garantizar la débil burguesía industrial chilena. En esas condiciones el estado tomará un papel central en el proceso de industrialización (52).

Para ampliar el mercado interno y hacerlo rentable a la producción industrial era necesario impulsar un proceso de redistribución del ingreso, el que es realizado por la mediación del estado a través de imposiciones tributarias - principalmente al cobre -. Estos fondos fueron destinados a la acumulación de capital en inversiones reproductivas y obras de infraestructura que originaron una expansión del empleo y, por tanto, una ampliación del mercado. Por otro lado se impulsó una fuerte expansión del terciario la que condujo a un enorme crecimiento de la burocracia pública, transformándose así la pequeña burguesía asalariada- en principal beneficiaria de este proceso de redistribución del ingreso. A estos mecanismos destinados a ampliar el mercado interno se suma la política de aranceles proteccionistas destinada a proteger y estabilizar dicho mercado.

(50) PEATTIE, LUISA. "Tertiarization and Urban Poverty in Latin America" In *Latin American Urban Research*. Vol. 5. Cornelius A Wayne and Trueblood M. Felicity Editors. USA. 1975.

(51) PEATTIE, L. obra citada.

(52) MAMALAKIS, MARKOS. "The Growth and Structure of the Chilean Economy: from Independence to Allende. Economic Growth Center. Yale University, USA, 1976.

Pero era obvio, a pesar de estas medidas, que la debilidad económica de la burguesía industrial chilena le hacía imposible emprender con sus propios medios el esfuerzo de la industrialización. Las exigencias que se presentaban por delante (grandes inversiones directas y en infraestructura) superaban con creces la fuerza económica con que este sector empresarial contaba. En este aspecto, también el estado toma el papel de centro dinamizador del proceso de industrialización. Es así como el estado financió directamente a través de CORFO (Corporación de Fomento de la Producción) gran parte de la inversión de capital fijo realizada principalmente hasta los años 50. También impulsó la creación de diversas empresas en la industria metálica y textil. En la década del 40, aprovechando las ventajosas condiciones producidas por los beneficios del comercio internacional harían posible que el estado emprenda la mayor inversión productiva hasta ahora realizada, canalizando un volumen importante de recursos hacia la creación de la COMPAÑIA DE ACEROS DEL PACIFICO (CAP), LA EMPRESA NACIONAL DE PETROLEOS (ENAP), LA INDUSTRIA NACIONAL AZUCARERA (IANSA) y otras menores. Estos volúmenes importantes de inversiones del estado se vieron complementados con la inversión privada, aunque a su vez, ésta también fuera financiada por la CORFO (según el principio de asumir los riesgos iniciales de la creación de empresas para después traspasarlas al sector privado cuando se han consolidado).

5.1.4. El enclave cuprero y la industrialización.

La Gran Minería del Cobre había adquirido el carácter de enclave. Su débil conexión con la economía chilena se acentuó a partir de la década de los 40 y 50, como consecuencia de la caída del empleo resultante de las políticas de mecanización creciente impulsadas por las empresas norteamericanas. Esta situación contribuyó a disminuir las compras internas de insumos y los costos internos de explotación.

El proceso de industrialización se financiará fundamentalmente con fondos provenientes de los impuestos a esta Gran Minería del cobre, aunque en el período que va del 38 al 46 la fijación de precios que favorecieron a la industria con respecto a la agricultura permitió transferir plusva-

11a de la primera a la segunda. En efecto, el cobre llega a aportar un 80% de la tributación del sector externo (53), divisas que se canalizan hacia el financiamiento de la industria, así como también al fortalecimiento del aparato estatal.

5.1.5. Las nuevas relaciones entre las clases sociales.

La crisis del 30 representa una ruptura o quiebre de la estructura económica, tal como lo hemos visto en páginas anteriores. Ahora bien, la dinámica de la industrialización hace entrar en conflicto a los sectores industriales con los sectores financiero-primario-exportadores. De esta forma el quiebre del modelo primario de exportación se reflejará a su vez en una ruptura de la estructura social, política y del conjunto del sistema de dominación. Esta aseveración se puede desarrollar si profundizamos el período de inestabilidad social y política que se produce entre los años 30 y 38. Esta situación presentada aquí esquemáticamente, en realidad es mucho más compleja ya que ambos sectores no están (políticamente) claramente diferenciados y en las situaciones históricas concretas muchas veces actúan contradictoriamente. Sin embargo, la tendencia final de la crisis política es la de resolverse de acuerdo a estas oposiciones en favor de la fracción pro-industrialización.

Por el lado de las clase no propietarias y trabajadoras, se entra a conformar un importante movimiento social y político que pondrá en jaque la dominación oligárquica; estructurándose en torno a los intereses de la industrialización y de la burguesía industrial emergente. Así logrará articularse en un mismo bloque formado por las clases trabajadoras, la pequeña burguesía propietaria y no propietaria en función de los intereses directos de los industriales.

La conducción de esta alianza social y política la tendrá el Partido Radical que llegará a instalar a tres de sus miembros en la Presidencia de la República, bajo una combinación de Frente Popular.

(53) ARANDA y otros. *Obra citada.*

5.1.6. El proceso de industrialización sustitutiva.

La economía dependiente en su fase industrial es también una estructura que surge en función de la división internacional del trabajo y se desarrolla estrechamente ligada a ella, hecho que comienza a producirse inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial. En este reordenamiento va desapareciendo el antiguo esquema bipolar: centros manufactureros-centros productores de materias primas, para ser desplazado por un esquema más complejo compuesto por países con economías en distintos grados de desarrollo industrial. Bajo esta condicionante general se inicia en Chile el proceso de industrialización sustitutiva. Este proceso tiene una alta tasa de crecimiento entre 1940 y 1946, llegando a duplicarse en el sexenio (en el período 46 al 52). Bajo el gobierno de González Videla (último presidente del Frente Popular) la producción industrial sufre un proceso de declinación y sólo tiene un crecimiento de 50%, para entrar en una fase de crisis durante el gobierno de Carlos Ibáñez (1946-1952)(54). De esta forma, a partir de 1950, ya se hacen claras las tendencias al debilitamiento del proceso de acumulación interna. Así en el primer tercio del gobierno de Ibáñez se hace manifiesta la fase recesiva en que entra la economía chilena. Sin embargo ésta no será una recesión del conjunto de la economía, sino que la crisis cae con todo su peso sobre los bienes de demanda final, mientras que en las ramas siderúrgicas y metal-mecánicas se mantiene el ritmo expansivo y logra aumentar incluso el volumen global del producto durante el período 1951-1952. Desde este último momento, la dinámica del proceso se agota y para reimpulsarlo se realizan varios ensayos que bajo diferentes formas buscan la solución por medio de la activación del mercado interno, asociación del capital nacional con el capital extranjero y apertura de la oferta nacional a la demanda latinoamericana: ALALC (1961), PACTO ANDINO (1968).

(54) Entre los estudios más detallados para el período 1930/60 encontramos los siguientes:

INSTITUTO DE ECONOMIA DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE. "Desarrollo Económico de Chile 1940-1956. Ed. Universitaria. Santiago, 1956,

"Desarrollo Económico de Chile en el período 1950-1963". Ed. Universitaria, 1963.

UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA. "Economic Survey of Latin America" United Nations, 1951.

PINTO SANTA CRUZ, ANIBAL. "Chile, un Caso de Desarrollo Frustrado" Santiago de Chile, 1962.

Acompaña a esta política una tendencia nacionalista en cuanto a la participación nacional en la propiedad de la actividad minera exportadora, lo que significa un intento por resolver el problema de la escasez de divisas, necesarias para la adquisición de bienes de capital. Todos estos esfuerzos que tratan de abrir un cauce nuevo al proceso de acumulación de capital nacional se resumen en la política económica inaugurada en 1964 y que ha sido llamada "nacional desarrollismo". En ella la línea estratégica consiste en desarrollar la producción industrial basándose en la demanda interna, en una primera instancia, para luego proyectarla sobre la demanda latinoamericana.

5.2. Las Bases Teóricas Generales de las Estrategias del Desarrollo Regional Polarizado y del Desarrollo Regional Integrado.

Antes de examinar lo que fueron las dos experiencias de desarrollo regional hasta 1973, es conveniente situarlas en el plano teórico general en el cual están insertas o del cual cada una de ellas forma parte.

En la base teórica de ambas estrategias es posible reconocer dos formulaciones que las hacen diferir sustancialmente.

Por un lado, la primera, es decir, la estrategia del desarrollo regional polarizado, reconoce como su fundamento teórico los diversos aportes provenientes en su mayoría de los economistas (un geógrafo entre ellos) de las escuelas clásicas y neoclásicas como Weber, Lösch, Christaller, Perroux, Boissier, Utría, por nombrar a algunos de los que más han tenido influencia en este campo. Por otro lado, o sea, por el lado de la estrategia del desarrollo regional integrado, ésta se entronca con los trabajos de la CEPAL, Werner Bär, Fernando Pedraza, Mc.Bride, Johnson Dale, Rodolfo Stavenhagen, A. Gunder Frank, Alejandro Portes, Moisés Bedrack... Indudablemente la mención de estos representantes de los cuerpos teóricos de una y otra fuente está absolutamente simplificada y se refiere especialmente a los aportes de los últimos 15 años en su mayor parte.

La primera línea estratégica se inscribe y es continuación, en cierto modo, de la evolución de lo que podríamos llamar la teoría de la configuración del espacial. Mientras que la segunda forma parte de lo que podríamos identificar bajo la denominación de la teoría sobre el origen de

las desigualdades regionales.

A continuación, aunque en forma somera, se presentan los conceptos que a nuestro juicio caracterizan a una y a otra. Pero antes, reconocemos de partida, que la tarea es sumamente difícil pues la producción científica en uno y otro campo, en los últimos años ha sido extraordinariamente fértil. Por ello, el trabajo de sistematizar el desarrollo del pensamiento en el campo de la ciencia regional, corresponde a una intención especial, más que a una parte de nuestro trabajo presente.

Como primer elemento caracterizador de la teoría de la configuración espacial de un sistema nacional salta a la vista su naturaleza esencialmente descriptiva. Vale decir, su preocupación central es poder llegar a descubrir modos de cómo se localizan las actividades productivas y las personas sobre el espacio. Se identifica esta corriente científica como la teoría de la configuración del espacio porque justamente busca, para un conjunto de elementos, los padrones o su particular disposición sobre la superficie terrestre. Esta definición básica de su contenido le resta o descarta su vinculación con los sistemas sociales específicos que dan origen a esos padrones. En esos padrones de asentamiento, las medidas de contigüedad, asociación y dispersión son las que definen las correspondientes leyes de configuración. Aquí entonces, el único concepto que se introduce para cumplir un papel relacionante entre los elementos es la distancia.

"El modelo así planteado se detiene en lo meramente descriptivo. La comparación interespacios transita por métodos de análisis cuantitativos, donde los patrones de localización, índices de agrupamiento, leyes de asentamiento de los elementos, etc., posibilitan el cotejo estadístico de los respectivos valores numéricos obtenidos.

En suma, este primer enfoque aparece como no valorativo, desconectado del todo social, de aplicación universal. Presenta información de la configuración espacial pero no interrelaciona sus unidades integrantes, no la vincula con los aspectos específicos de la realidad socioeconómica que la recibe ni formula leyes de causalidad, explicativas de los fenómenos que cuantifica" (55).

En este sentido, nuestro ensayo de relacionar un modelo con una realidad concreta, a través de una ecuación de regresión múltiple, en un trabajo realizado en la Universidad de Minnesota, fue descartado por la práctica

histórica. En aquel trabajo se trataba de desarrollar un modelo en que, de acuerdo a la racionalidad de la Reforma Agraria recién aprobada en Chile, se podría llegar a optimizar un proceso de cambio en el padrón morfológico-locacional de las unidades de explotación agrícola de Chile Central. En ese trabajo llegamos a la obtención de una carta(a partir de las regresiones encontradas) que podrían servir para la optimización del tamaño de los predios del área mencionada. El padrón óptimo obtenido consistió en un arreglo concéntrico de unidades agrícolas, de tamaño creciente a medida del incremento de su distancia respecto al mercado consumidor.

Sin embargo, lo que ocurrió posteriormente fue algo muy diferente, ya que las modificaciones ocurridas afectaron fundamentalmente el régimen de propiedad de la tierra y no la estructura morfológico-locacional de las empresas o unidades de explotación agrícola (56).

Esta aproximación teórica se va haciendo más compleja al serle incorporadas relaciones o vinculaciones funcionales entre los elementos del proceso social inserto en el subespacio o entre los distintos subespacios del espacio total.

De ello surgen sistemas de centros urbanos con áreas que los vinculan. Tal aproximación la encontramos por ejemplo en la investigación de M. RUBIROSA publicada con el título de "Elementos para una Política Regional Argentina" en 1970. Aquí las nociones de contigüedad o dispersión de los elementos se le debe agregar al análisis, los conceptos de dirección e intensidad de los flujos y se debe establecer criterios de selección de las relaciones elegidas para medir las vinculaciones entre los nudos del sistema y aceptar leyes de asociación entre tipos de interacción y regularidad observables en la distribución de los centros en el espacio.

En seguida nos encontramos con los estudios que esperan llegar a la individualización de los procesos causales de la heterogeneidad en los tamaños de los subespacios y de los núcleos que los controlan. En este caso se entra a definir un espacio polarizado. Para ello se toman ele-

(56) GAJARDO, RODOLFO. "The Rural Environs of Chillan, Central Chile" Tesis de M. A. Universidad de Minnesota. USA, 1968.
Hemos citado este ejemplo de desvinculación entre el modelo de configuración espacial y el sistema socioeconómico que lo sustenta, porque obviamente apreciamos ese hecho en forma muy directa.

mentos del sistema socioeconómico pero no se inscribe el modelo directamente en él. "Así se trabaja con flujos de transporte entre centros o movimientos migratorios o conexiones practicadas a través del sistema de comunicaciones entre muchos otros procesos, pero el análisis respectivo queda circunscrito a la descripción de la forma espacial" (57).

Este tipo de análisis es uno de los que alcanza mayor difusión en América Latina en los últimos años y merecerá nuestra atención especial más adelante.

Por el momento diremos que el punto valorativo de llegada, de este enfoque, está relacionado con el concepto de eficiencia; pero desvinculado de la estructura del aparato productivo, del control del poder, del manejo del estado, etc., o sea de la articulación de todas las instancias de la formación social, que producen el sistema de organización espacial o patrón de asentamiento dado.

Los puntos de apoyo de esta teoría dan origen a la comprensión de la región que podríamos llamar formal, ya que llegando a la individualización de subunidades espaciales, se queda solamente allí, es decir no salta el umbral que conecta a esta unidad con la base socioeconómica que la origina. Por ende, al enfrentarse con la práctica del desarrollo regional (planificación) ntra a negarse a sí misma. Estos enfoques comparten algunos aspectos en relación al concepto de región que conviene destacar.

En primer lugar ponemos en relieve el hecho de caracterizarse por explicar el proceso de formación regional a partir de un sólo elemento homogeneizador, lo que le resta vigencia real al análisis.

De esta primera característica se desprende una segunda que consiste en la diferenciación interna de la región. Esto es el desconocimiento del hecho de que la región se inserta en un sistema social específico, diferenciado internamente por clases sociales, el poder político y económico, las formas monopólicas u oligopólicas del mercado, los sistemas de explotación de la tierra y de los recursos naturales, los sistemas de explotación de la fuerza de trabajo, etc.

Finalmente es interesante hacer notar que estos enfoques son ahistóricos, es decir, aplicables a cualquier contexto socioeconómico, en cualquier período de su desarrollo. Esta última insuficiencia, ligada a las anteriores impide a la teoría llegar a convertirse en instrumento del cambio; (del desarrollo) quedándose en el mejor de los casos en calidad de instrumento

(57) ROFMAN, A. *Obra citada*, página 16.

CUADRO SOBRE LA TEORÍA DE LA CONFIGURACION DEL ESPACIO(*)

DENOMINACION	ASPECTOS SALIENTES	RELACION CON EL SISTEMA ECONOMICO SOCIAL
I) Enfoque del conjunto localizado de elementos	Neutro, sin vinculación entre los elementos.	Sin relación, autónomo
II) Enfoque funcional del sistema relacionado con elementos	Neutro, vinculación entre nudos, áreas, y redes. Medición del tamaño y jerarquía de centros	Sin relación, autónomo
III) Enfoque "eficientista" de la organización espacial	a) Variante con evaluación del esquema espacial sobre base de leyes propias b) Variante con evaluación del esquema espacial "eficiente" con relación subordinada y derivada de la formación social respectiva	Relacionados

(*) ROFMAN, A. Obra citada

de conservación del subdesarrollo regional como lo demuestra la práctica planificadora regional reciente en muchos espacios subdesarrollados.

Rofman, ya citado, sintetiza en un cuadro los diferentes enfoques de la teoría de la configuración del espacio, que reproducimos en la página 95, por el excelente grado de síntesis que contiene.

Al otro lado de estas tres fuentes de la investigación de la configuración del espacio nos encontramos con la teoría de las desigualdades regionales, con la región como elemento de base.

En esta línea teórica, podemos identificar tres grupos, a su vez. Uno que postula que las regiones con diferencias en sus niveles de desarrollo - dentro de la entidad nacional- son unidades de comportamiento desigual en el tiempo; debido al aislamiento en que se encuentran. Así el subdesarrollo

(sigue en la p. 97)

de una u otras regiones frente al desarrollo de unas u otras, cualquiera que sea el origen del proceso, se superaría por medio de la apertura de canales de comunicación comerciales, económicos o sociales.

En el otro grupo se afirma que las desigualdades interregionales tienen su explicación en las relaciones económico-sociales que se producen entre los ámbitos espaciales que históricamente han presentado desniveles en sus patrones de desarrollo.

Y el tercer grupo sustenta que las desigualdades regionales descansan en el modo en que se relacionan las unidades socio-económicas integrantes del espacio nacional en un todo, de acuerdo con las relaciones vigentes a escala de todo el sistema y en cada uno de los sistemas participantes. En este caso también es interesante hacer notar la base conceptual que los une. En primer término, como ya se ha señalado al presentar este cuerpo teórico, su común denominador está definido por el reconocimiento de que el problema básico es estudiar el por qué de los desniveles entre los subsistemas nacionales. Otro aspecto unificador de estos enfoques consiste en que conciben las desigualdades regionales como relacionadas con un dispar nivel de desarrollo relativo de los ámbitos espaciales estudiados, subyaciendo en estos enfoques teóricos diferentes concepciones sobre el desarrollo. A continuación trazamos un esbozo descriptivo del contenido de estos diferentes enfoques sobre las desigualdades:

GRUPO I. a. Modelo Neoclásico de igualdad del ingreso per cápita vía intercambio comercial (HECKSHER, BAER, WILLIAMSON, BARTS(58)).

Las regiones están definidas por la oferta y la demanda de factores productivos o por la estructura tecnológica de sus procesos más salientes. Aquí nos encontramos con una concepción generalizada sobre las regiones, sin conexión con sistemas económico-sociales ni modos de inserción dentro de la formación social nacional.

(58) HECKSHER; ELY. "Efectos del Comercio Exterior sobre la Distribución del Ingreso" En Ellis, H. y Metzler L. Ed. "ENSAYO SOBRE LA TEORIA DEL COMERCIO INTERNACIONAL" Mexico, 1953.

BAER, WERNER. "Industrialization and Economic Development in Brazil" USA, 1965.

WILLIAMSON, JEFFREY. "Regional Inequality and the Process of National Development" En *Economic Development and Cultural Change*. Vol XIII. Num. 4, Parte II. Julio, 1965.

BARTS, GEORGE. "The Equalization of Returns and Regional Economic Growth" *American Economic Review*. Junio, 1960.

GRUPO I.b. Modelo sobre aprovechamiento de los recursos naturales en el espacio. PERLOFF, PEDRAO. (59)

El crecimiento regional es promovido por la habilidad de una región en producir bienestar y servicios demandados por la economía nacional y exportarlos con ventajas competitivas con respecto a otras regiones. También este modelo excluye la presencia de relaciones sociales internas y externas a la región y los procesos que identifican la estructura económico-social de cada subespacio.

GRUPO II.a. Teoría del dualismo estructural. KENABANTU-KAPINGA, MC. BRIDE (60)

Así como a nivel de la sociedad global y de la actividad productiva se observan sectores tradicionales y modernos, en el espacio nacional existen áreas o regiones adscriptas al desarrollo "tradicional" y otras que exhiben signos notorios de "modernización". Esto lleva a la dicotomía urbano-rural. En este caso, ambas organizaciones regionales no poseen vinculaciones entre sí. Cada mundo se desarrolla dentro de su propio circuito de relaciones.

GRUPO II.b. Teoría del colonialismo interno. (MYRDAL, STAVENHAGEN, GONZALEZ JOHNSON) (61).

Teoría de la causación circular acumulativa. A medida que el proceso económico transcurre, el funcionamiento de las relaciones de mercado en las economías capitalistas genera un progresivo distanciamiento entre las naciones privilegiadas y las no privilegiadas. Este proceso es acumulativo en el tiempo. Este esquema es trasladado al interior de los sistemas na-

(59) PERLOFF, HARVEY y WINGO, LOWDON. "Natural Resources Endowment and Regional Economic Growth". En *Regional Development and Planning*. Cambridge, Mass. USA, 1964. (*)

(60) KENABANTU-KAPINGA. "Relaciones Urbano-rurales en las economías duales y la localización industrial considerada como estrategia para la integración nacional de Zaire". En *PLANIFICACION REGIONAL Y DESARROLLO NACIONAL EN AFRICA*. Compilado por AKIN MABOJUNJE. Ed. SIAP. B. Aires, 1973.

Mc. BRIDE, J. "Chile, su tierra y su gente". Santiago, 1938.

(*) PEDRAO, FERNANDO. "Las desigualdades Regionales en el Desarrollo Económico". En *TRIMESTRE ECONOMICO*, N. 122.

cionales. Modelo centro-periferia. En este caso se reconoce la estructura socioeconómica del centro, pero no de la periferia.

GRUPO III. Modelo de la formación social. (CASTELLS, MORALES-PARISI, ROFMAN, BEDRACK) (62).

Las regiones de un sistema nacional constituyen un conjunto articulado de formaciones sociales, en donde se producen fenómenos internos y externos que determinan diferencias o desigualdades entre ellas. Las desigualdades sociales regionales descansan en el modo en que se relacionan las unidades socioeconómicas integrantes del espacio nacional en un todo, de acuerdo con las relaciones vigentes a escala de todo el sistema y en cada uno de los subsistemas participantes. En este caso, las regiones son instancias que participan de la formación nacional tanto como reconocen fenómenos específicos.

-
- (61) MYRDAL, GUNNAR. "Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas" México, 1959
STAVENHAGEN, RODOLFO. "Neolatifundismo y Explotación." México, 1968.
GONZALEZ CASANOVA, PABLO. "Sociedad Plural, Colonialismo Interno y Desarrollo" En AMERICA LATINA, Año 6, Número 3. México, 1964.
JOHNSON, DALE. "Sobre las Clases Oprimidas" En Gunder Frank. ECONOMIA POLITICA DEL SUBDESARROLLO. Buenos Aires, 1970.
- (62) CASTELLS, MANUEL. "Problemas de Investigación en Sociología Urbana" Madrid, 1970.
MORALES, MIGUEL y PARISI, LISIO. "Modo de Producción, Regionalización y Relaciones Urbano-rurales en América Latina". En PLANIFICACION REGIONAL Y URBANA EN AMERICA LATINA. Textos ILPES. México, 1974.
ROFMAN, ALEJANDRO. "Desigualdades Regionales y Concentración Económica. El Caso Argentino." Ed. SIAP. B. Aires, 1974.
BEDRACK. MOISES. "La Estrategia del Desarrollo Espacial en Chile. (1970-1973) Ed. SIAP. Buenos Aires, 1974.

5.3. La Experiencia de la Estrategia del Desarrollo Polarizado en Chile

5.3.1. La raíces teóricas.

En este punto nos concentraremos principalmente en describir y analizar lo que fue aquella estrategia, más que profundizar su teoría. En todo caso, entregaremos algunas líneas descriptivas de ella con el objeto de completar el cuadro trazado en el punto anterior. Como es sabido, esta teoría adquiere gran desarrollo a partir del conocido artículo de PERROUX publicado en 1955 con el título "Note sur la notion de pôle de croissance" en la revista *ECONOMIE APPLIQUEE*. (Paris, 1955)

A partir de este artículo y especialmente sobre la base del párrafo que transcribimos al pie de la página(63), se empieza a elaborar la teoría del desarrollo polarizado, que de una connotación fuertemente económica ha evolucionado hasta adquirir un significado espacial(geográfico). Esta evolución de la teoría la entregamos comentando algunos de sus principales exponentes.

Varios autores preocupados del estudio de esta teoría coinciden en señalar que antes que nada hay que tener en cuenta dos problemas básicos para comprender su origen. Uno de tipo lingüístico y otro de tipo histórico.

El primer aspecto consiste en que la palabra "polarización" tiene una acepción de dos campos o puntos entre los cuales se distribuye el resto: en las regiones anglo-sajonas.

Mientras que en las lenguas latinas tiene una acepción multipuntual. Por otro lado, si se toma en cuenta que dicho concepto es planteado por Perroux después de la Segunda Guerra Mundial, en circunstancias en que los Estados Unidos de Norteamérica se levantaban como centro de la reconstrucción económica del sistema capitalista, tenemos que aparece clara su función para tales esfuerzos.

(63) *"El hecho, burdo pero sólido, es éste: el crecimiento no aparece en todas partes a la vez; se manifiesta en puntos o polos de crecimiento con intensidades variables; se esparce por diversos canales y con efectos terminales variables para el conjunto de la economía".*
PERROUX, F. Obra citada.

En esta dimensión el estudio de la teoría, se puede comprender además, como el propio Perroux introduce variantes a sus conceptos iniciales, pasando de un acento basado en los economistas clásicos a los neoclásicos; especialmente representados por Schumpeter. En síntesis, esto quiere decir que si inicialmente en el fondo del modelo se postulaba una situación de equilibrio (clásicos), más tarde se revisaba este sustrato teórico para cambiarlo por el de desequilibrio. Así, su concepción del desarrollo viene a ser una concepción de un proceso esencialmente desequilibrado. Como una sucesión de polos funcionales dinámicos, apareciendo y desapareciendo a lo largo del tiempo.

Otro aspecto básico de la teoría de la polarización de Perroux es su crítica al concepto de espacio, extraído de la geometría euclidiana. Para llegar a contar con un concepto de utilidad científica plantea que es necesario considerar las relaciones abstractas que definen matemáticamente a los objetos, y dentro de los cuales se da el nombre de espacio a tales estructuras de relaciones abstractas.

Desde el punto de vista de las relaciones económicas que existen entre los elementos económicos, Perroux distingue tres tipos de espacios funcionales abstractos:

- El espacio económico como agregado homogéneo,
- El espacio económico como campo de fuerzas, y
- El espacio económico definido por la acción.

En este contexto conceptual (proceso desequilibrado de crecimiento y relaciones funcionales abstractas) se inscribe el concepto de polo. El propio Perroux define este concepto diciendo que los polos son centros

"de los cuales emanan fuerzas centrífugas y que atraen a fuerzas centrípetas. Cada centro, siendo centro de atracción y repulsión, tiene su campo propio que se halla colocado en el campo de otros centros" (64).

Después de estas aclaraciones previas, veamos los aportes más sobresalientes de la teoría:

HERMANSEN, T. "Growth Poles and Growth Centres in National and Regional Development" Instituto de Investigaciones del Desarrollo Social de Naciones Unidas. (UNRISD) Ginebra, 1969

"Organización Espacial y Desarrollo Económico. Alcances y Tareas de la Planificación Espacial". Ginebra, 1969.

(64) PERROUX, F. *"Economic Space: Theory and Application"* Quarterly Journal of Economics. USA, 1950.

Este autor desarrolla una metodología tendiente a diferenciar las concentraciones sectoriales por tamaño, por tipo, por actividad realizada, etc. Le da énfasis al fenómeno del crecimiento económico y a las interrelaciones de las firmas e industrias. Secundariamente al padrón geográfico de crecimiento.

BOUDEVILLE, J. R. "Problems of Regional Economic Planning" Aldine Publishing Co. N. Y., 1966.

" Los Espacios Económicos" EUDEBA. B. Aires, 1960.

" Les Pôles de Croissances Brésiliens: La Sidérurgie de Minas Gerais" Cahiers, ISEA. Serie L. N. 9. Paris.

Si se ecepta el hecho de que Perroux originalmente planteó, en su espacio abstracto funcional, la teoría de la polarización; debe atribuirse principalmente a Boudeville la aplicación del concepto y de la teoría de la polarización al campo geográfico y regional. La polarización es un fenómeno mediante el cual el crecimiento de una actividad económica (denominada propulsiva) pone en movimiento a otras actividades a través de las economías externas. Pero este proceso se realiza en el espacio económico abstracto funcional y aunque cada actividad propulsiva está efectivamente localizada en el espacio geográfico, el proceso de polarización no es fácilmente identificable en el espacio geográfico. Boudeville describe los polos diciendo que son aglomeraciones geográficas de actividades, más que un sistema complejo de sectores diferenciados de la matriz nacional. En resumen, los polos de crecimiento aparecen como ciudades que poseen un complejo de industrias propulsivas. Según este autor las industrias propulsivas tienen dos características:

- Son dominantes,
- Son industrias oligopólicas con liderazgo del precio.

Esta última característica la asocia Boudeville a la capacidad de innovación de la industria propulsiva en virtud a la mayor posibilidad de autofinanciamiento (en particular con respecto a la investigación) que confiere el liderazgo en el precio.

LASUEN, J.R. "On Growth Poles". En Urban Studies. Junio, USA, 1969.

"Urban Hierarchy, Stability and Spatial Polarization". En Urban Studies. Enero, USA, 1970.

"Urbanización y Desarrollo: la Integración de las Concentraciones sectoriales y las Aglomeraciones Geográficas". En PLANIFICACION REGIONAL Y URBANA EN AMERICA LATINA. Textos ILPES. Mexico, 1974.

El autor plantea que inmediatamente después que se formulase el concepto de polo de crecimiento, la escuela francesa intentó utilizarlo como medida política. Esto tuvo dos consecuencias. En primer lugar, y para cuantificar el concepto, la escuela francesa utilizó la única técnica disponible y adecuada: el insumo-producto. Esto eliminó la dimensión geográfica del "polo", reduciendo prácticamente el concepto a concentraciones sectoriales. En segundo lugar, hizo que la investigación teórica no continuase en la línea de Perroux. Por lo tanto se propone rescatar las ideas felices de éste, pues su punto de vista original puede aportar la perspectiva necesaria para integrar la teoría del desarrollo y una teoría de la urbanización.

Precisa que, en primer término conviene, y es correcto, separar la idea de "polo"(concepto aplicable a las concentraciones sectoriales e industriales) y la idea de centro de crecimiento (reservada a la concentración geográfica. Aclarando esto, el problema central es poder llegar a establecer los mecanismos en que ambos procesos se relacionan.

PAELINCK, J. "La Teoría del Desarrollo Regional Polarizado" Revista de Economía Latinoamericana. Año III. Número 9, 1963.

Al evaluar el estado de la teoría afirma que se ha avanzado en la descripción discursiva del fenómeno del desarrollo regional, incluyendo en esto la medida estadística de fenómenos de polarización. Explica que las debilidades se centran en los aspectos positivos y normativos. Este autor puede ser considerado como el exponente más ortodoxo de la teoría de la polarización. Desarrolla una tipología de los diferentes efectos de la polarización, que resultan importantes para comprender su contenido. En primer término se distinguen los efectos de polarización en el marco de la técnica insumo-producto, vale decir, los efectos de cuasi-triangulación, de cerramiento interior ("fill-in) y de cerramiento exterior, mediante el manejo de la balanza de pagos. En segundo término se distinguen los efectos estáticos de la polarización, esto es, el efecto multiplicador matricial, el efecto de polarización, el efecto multiplicador de ingresos, los efectos de precios y los efectos de escape. En tercer lugar, diferencia los efectos dinámicos de la polarización, identificando el efecto de acelera-

ción, el efecto de asociación hacia adelante y el efecto dialéctico de la polarización a largo plazo.

Por otro lado, efectúa un análisis funcional de los efectos de polarización categorizando tales efectos en cuatro grupos:

POLARIZACION TECNICA, que se produce a través de los flujos de productos e insumos generados por el polo. Este efecto implica el desarrollo, condicionamiento y crecimiento de las industrias técnicamente ligadas al polo.

POLARIZACION DE INGRESOS, efecto típicamente keynesiano, que determina la prosperidad del sector terciario por medio del aumento de ingresos.

POLARIZACION SICOLOGICA, efecto que está asociado con las perspectivas o imagen que proyecta la actividad polar y que genera nuevas actividades en su contorno (que no se refiere necesariamente al espacio geográfico).

POLARIZACION GEOGRAFICA, un efecto que consiste en la atracción de nuevas actividades al mismo espacio en que se localiza el polo.

Al sintetizar su comprensión de la teoría de la polarización, dice que no se trata de una teoría de la localización industrial. Se trata más bien de una teoría condicional del crecimiento regional, aunque contiene insuficiencias normativas.

FRIEDMANN, JOHN. "A Genreal Theory of Polarized Development" Ford Foundation. Santiago de Chile, 1967.

"Urbanization, PLanning and National Development" SAGE Publications. Beverly Hillas/London, 1976.

"Urban and Regional Development in Chile. A case Study of Innovative Planning" Urban and Regional Development Program in Chile. Ford Foundation. Santiago, 1969.

"La Estrategia de los Polos de Crecimiento como Instrumento de la Planificación Urbana y Regional" Revista de la Sociedad Interamericana de P ñificación. Vol. III, números 9-10.1969.

Sus contribuciones se ubican más en el campo de la práctica, o mejor dicho, a través del campo de la práctica de la planificación. Utiliza el término "core-region" para reemplazar al término francés de "polo". Las "core-region" pueden ser definidas como áreas metropolitanas con una alta propensión al crecimiento económico y con una alta capacidad para filtrar ese crecimiento a otras partes de la economía espacial. Recurre a los avances teóricos de

algunos "regionalistas" como Hirschman y Myrdal para reforzar el concepto de que la teoría del crecimiento polarizado no puede ser separada de los mecanismos o procesos de difusión territorial del crecimiento económico. Aunque ambos autores se ligan al problema de la región con perspectivas diferentes: Hirschman sostiene la tesis de la transmisión automática, a largo plazo, del crecimiento, vía interdependencia entre el centro y la periferia. Myrdal acentúa la tendencia al distanciamiento acumulativo entre el centro y la periferia.

Friedmann define a los polos de crecimiento (históricos) como áreas de actividad económica concentrada, altamente interdependiente, que han ejercido una influencia en el carácter y ritmo de desarrollo económico del sistema o subsistema en cuestión. Hace notar un elemento que es novedoso en la teoría, referente a las condiciones de los centros para convertirse eventualmente en "centros de crecimiento". Se trata de que, la posibilidad de internalizar la polarización es una función directa de la existencia (en el subsistema espacial definido por el centro de crecimiento) de una estructura social y de líderes sociales capaces de percibir las nuevas oportunidades y de comprender y utilizar las innovaciones. La estructura social debe estar más asociada a valores modernos que a valores tradicionales y en consecuencia debe ser una estructura favorable al cambio.

STOEHR, WALTER. "El Desarrollo Regional en América Latina. Experiencias y Perspectivas" Ed. SIAP. Buenos Aires, 1974.

"The Uses of Regional Sciences: Policy Planning in Chile"
(Trabajo conjunto con Friedmann) Regional Science Association. Papers. XVIII, Vienna Congress. 1966.

Este autor trabajó con Friedmann en el mismo programa auspiciado por la Fundación Ford en Chile y por lo tanto compartió las mismas experiencias. Igualmente participa de los conceptos de su colega, en gran medida. Por su lado acentúa aún más la dimensión regional (espacial) y no es tan ortodoxo en la teoría de la polarización; reconociendo otras áreas que quedan fuera de ella. La desigualdad en la difusión de las innovaciones y de la modernización se aplica no sólo a su penetración a través de la estructura del empleo, o a través de diferentes estratos de ingresos entre empresas o sectores económicos; sino que se aplica en forma integral a las disparidades de desarrollo entre las regiones geográficas. Aquí, los impulsos del desarrollo, tampoco han sido capaces de penetrar libremente.

"Mientras se puede concebir el primer tipo de penetración como relacionada con los canales verticales de difusión del desarrollo, el segundo puede relacionarse con los canales horizontales o espaciales"

Hace resaltar que estas dos dimensiones, por un largo período, no han estado relacionadas con la teoría. Se pensaba más bien que por medio de la difusión de las innovaciones a través de los canales verticales se produciría un desarrollo horizontal, o sea, en el espacio. *Los canales horizontales y verticales pueden considerarse como los aspectos de una red integral de comunicaciones e interacciones a través de los cuales se propaga el desarrollo en el sistema social*", dice Stöhr. Concuerda con Freidmann, que sostiene que ambos (canales) son dos dimensiones de la estructura de autoridad, dependencia del sistema social. Se puede dar la situación inversa, es decir, la carencia de una difusión horizontal, se puede convertir en cuello de botella del desarrollo vertical, como por ejemplo, a través de la escasez de mercados o de recursos naturales disponibles en las regiones desarrolladas. *"Por otro lado, una falta de permeabilidad "vertical" en las regiones poco desarrolladas, respecto de la distribución del ingreso, movilidad social, empleo, acceso a la infraestructura social básica y a la participación en la toma de decisiones ha frustrado los esfuerzos para la extensión espacial (horizontal) del desarrollo"*, agrega este mismo autor.

Las barreras a la difusión vertical aparecen en diferentes niveles y se relacionan principalmente con los siguientes cuatro grupos de problemas:

- a) La difusión del desarrollo entre las regiones de un país o las disparidades interregionales. Este es un problema de integración nacional.
- b) Las disparidades interurbanas o la difusión del desarrollo dentro de un sistema urbano de un país. Este tema se refiere a las relaciones entre las ciudades de un sistema urbano nacional.
- c) Las disparidades urbano rurales o la difusión del desarrollo entre centros urbanos y su "Hinterland" rural. Este es un problema de integración intrarregional.
- d) Las disparidades internacionales o la difusión del desarrollo entre países. Este tema se relaciona con la integración internacional.

"Estos cuatro grupos de problemas están relacionados con un fenómeno central, es decir, los obstáculos a la transmisión de los impulsos del desarrollo a través del espacio y el fracaso en el establecimiento automático del equilibrio de la distribución de la población, los recursos y las actividades económicas. Estos fenómenos son mundiales, pero América Latina

los presenta en una magnitud particular" (Las citas a este autor las hemos tomado de su primera obra nombrada en este apartado.)

Finalmente, apartándose de la ortodoxia del análisis de la polarización, utiliza criterios variables para la definición de regiones. Es decir, no opera unicamente con el criterio de la teoría de la polarización. De esta manera llega a identificar conceptualmente cuatro tipos de regiones de desarrollo:

- REGIONES POLO
- NUEVAS AREAS DE RECURSOS NATURALES
- REGIONES DEPRIMIDAS, y
- REGIONES DE LENTO DESARROLLO O ESTANCADAS.

BOISIER, SERGIO. "Polos de Desarrollo: Hipótesis y Políticas. Estudio de Bolivia, Chile y Perú" UNRISD. GINEBRA, 1972.

"Industrialización, Urbanización, Polarización: hacia un enfoque unificado" En, Planificación Regional y Urbana en América Latina. Textos ILPES. Ed. Siglo XXI, México, 1974.

El autor define en la primera obra citada *"los puntos geográficos (centros urbanos) que tienen la capacidad de internalizar, para el subsistema espacial que ellos definen, los efectos de la polarización, representan la traslación correcta (y necesaria) al plano geográfico del concepto abstracto de polo. Tales puntos serán denominados centros de crecimiento"*. De aquí se infiere que un centro de crecimiento es un centro urbano que contiene uno o más polos de crecimiento y que cumple además con ciertas condiciones que le permiten retener en su sistema espacial los efectos de la polarización.

Ahora bien, se pregunta Boisier: ¿Cuáles son las condiciones laterales que deben cumplir los centros urbanos, que eventualmente les permite convertirse en centros de crecimiento, según la definición anterior? A esta pregunta propone a manera de hipótesis las siguientes condiciones:

1. Los centros de crecimiento deben poseer industrias dominantes y propulsivas, es decir, industrias de tamaño relativamente grande, dinámicas (en un sentido de crecimiento del producto más acelerado que la media del sector) y altamente interdependiente, tanto técnica como económicamente.
2. Los centros de crecimiento deben ser centros urbanos de un tamaño poblacional considerable (referido a la situación de cada país). El tamaño del centro urbano parece ser un requisito indispensable para generar el clima de innovación asociado a la noción de polarización. Además la capacidad de atracción de un centro es función directa de su tamaño.

3. La estructura económica del sistema espacial definido en torno al centro de crecimiento debe tener un grado aceptable de complementariedad interna y, sobre todo, debe contener un número considerable de firmas medianas y pequeñas capaces de prestar servicios a las grandes empresas, como de procesar, en términos de productos finales, la producción de grandes empresas.
4. El sistema económico espacial del centro de crecimiento debiera mostrar una propensión marginal al consumo de bienes importados, relativamente baja, como para minimalizar los efectos de escape. Si el sistema no muestra por sí solo tal característica, la estrategia debe tender al cerramiento exterior del sistema.
5. El centro de crecimiento debe estar bien ubicado en la malla de centros de crecimiento nacional (e internacional). Esto lo hace más permeable a la reacción de innovaciones, como asimismo, facilita la transmisión e intercambio de llas.
6. En torno al centro de crecimiento debe existir un sistema urbano claramente nodalizado con respecto al centro. Esta condición tiende a impedir que el polo esté bien localizado en el espacio geográfico, en tanto que el proceso de polarización se deslocaliza del espacio geográfico y se manifiesta en el espacio funcional. Es esta condición, la que permite dar una interpretación areal al concepto de polo. No hacerlo significaría convertir a la estrategia en estrategia de enclaves internos.
7. Debe existir una estructura social y de líderes(concepto ya desarrollado por Friedmann) que sea capaz de internalizar la polarización.

De estas condiciones se desprende la concepción del autor respecto al proceso de crecimiento polarizado. O sea, su postulación de que la industrialización, urbanización y polarización deben ser consideradas como tres facetas del mismo proceso planeado, comprensivo y en gran escala del desarrollo regional.

Tal como decíamos inicialmente, en este punto, entre la formulación original de Perroux y los últimos aportes(además de la fertilidad de la teoría, cuyos apuntes aquí son sólo un pálido reflejo) observamos una clara tendencia hacia la integración del concepto de polo abstracto con el de centro geográficamente definido, con las derivaciones hacia el concepto de la región. Tal tendencia la muestran los últimos exponentes que hemos comentado. Sin embargo quedan muchos otros, que un poco más separados de ella, pueden incluirse en su campo y que tienen su punto de partida en las críticas de Lasuén, Boisier, Friedmann, Stöhr.... En este campo, es

notable la influencia de KULINSKI (65) y del Instituto de Investigaciones del Desarrollo Social, de Naciones Unidas; cuyo comentario excluiremos, ya que no alcanza a tener influencia en la estrategia implementada en Chile. Cuando tratemos la estrategia que se implementa entre los años 1970 y 1973, tendremos oportunidad de hacer referencia a quienes la niegan.

5.3.2.. La función de la planificación y la estructura del sistema.

En el capítulo sobre los antecedentes de la planificación regional en Chile, pudimos apreciar, que en términos globales, la planificación nacional tiene sus orígenes en 1939 en el primer gobierno del Frente Popular presidido por Pedro Aguirre Cerda. A Partir de allí la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) va a venir cumpliendo con mayor fuerza esta función, hasta que en 1964, con el gobierno demócratacristiano de Eduardo Frei se crea definitivamente la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN). Al año siguiente se crea el subsistema (al interior de ODEPLAN) de planificación regional, organizado como Oficina de Planificación Regional (ORPLAN).

El sistema total de planificación queda compuesto por tres subsistemas interdependientes, a saber:

- EL NIVEL GLOBAL
- EL NIVEL SECTORIAL, y
- EL NIVEL REGIONAL.

Las funciones de la planificación global son, en resumen, las siguientes:

- Coordinar los trabajos relativos a la preparación del Plan Nacional de desarrollo económico-social
- Formular las proyecciones de la realidad económica y social, a mediano y largo plazo, y
- Elaborar y proponer al Presidente de la República el Plan Nacional de Desarrollo.

(65) KULINSKI, A.R. *"Growth Poles and Growth Centers in Regional Planning"* Mourton. La Haya, 1972

"Trends in Research on Comprehensive Regional Development"
UNRISD. Ginebra, 1967.

En cuanto a las funciones de la planificación sectorial, podemos resumirlas como sigue:

- Proposición de las políticas de corto y largo plazo que regirán para la preparación de los planes sectoriales,
- Elaborar las instrucciones técnicas a que deberán atenerse los ministerios u otros organismos públicos en la preparación de los planes sectoriales, y
- Coordinar los planes sectoriales.

Finalmente, las funciones de la planificación regional se sintetizan como sigue:

- Formular los planes de desarrollo de corto y largo plazo para cada una de las regiones de planificación del país, y
- Efectuar estudios metodológicos e impartir las normas técnicas para orientar la labor de las Oficinas Regionales de Planificación

Cabe mencionar, además, que la Oficina de Planificación Nacional es un servicio descentralizado y que depende del Presidente de la República a quien sirve como organismo asesor. Asume, por lo tanto, otras funciones globales como las relacionadas con la contabilidad social, o sea, la de confeccionar Cuentas Nacionales y otros sistemas de contabilidad económica y social.

Además de éstas, tiene algunas funciones de inversión pública, como ser las de proponer anualmente al Presidente de la República las metas de inversión pública, tanto en términos sectoriales, como regionales y establecer criterios de evaluación económica y social de los proyectos de inversión financiados por el Estado. Estas últimas funciones, para Chile en este período, son de una gran importancia, si recordamos que el Estado es la mayor fuente de las inversiones en el conjunto nacional.

Administrativamente, el sistema tiene tres tipos de organismos: La Oficina de Planificación Nacional, las Oficinas Sectoriales y las Oficinas Regionales de Planificación.

La Oficina de Planificación Nacional está a cargo de un Director, nombrado por el Presidente de la República y se subdivide en Sub-direcciones y en una serie de Departamentos.

A nivel sectorial, por ley, se establecen tres clases de organismos: Oficinas de Planificación y Presupuesto en cada Ministerio, Oficinas de Programación y Comisiones Coordinadoras.

ESTRUCTURA DEL GOBIERNO CHILENO HASTA 1973

RAMA LEGISLATIVA



EJECUTIVO



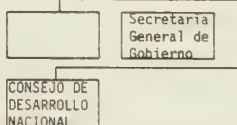
JUSTICIA



ORGANISMOS INDEPENDIENTES



COMITE EJECUTIVO DE PLANIFICACION ECONOMICA NACIONAL (*)



Consejo de Seguridad



(*) EL COMITE EJECUTIVO DE PLANIFICACION NACIONAL Y LA COMISION ODEPLAN-CUT (CENTRAL UNICA DE TRABAJADORES), son instancias creadas bajo el gobierno de Allende. Con estas variaciones el sistema de planificacion se mantiene hasta 1973

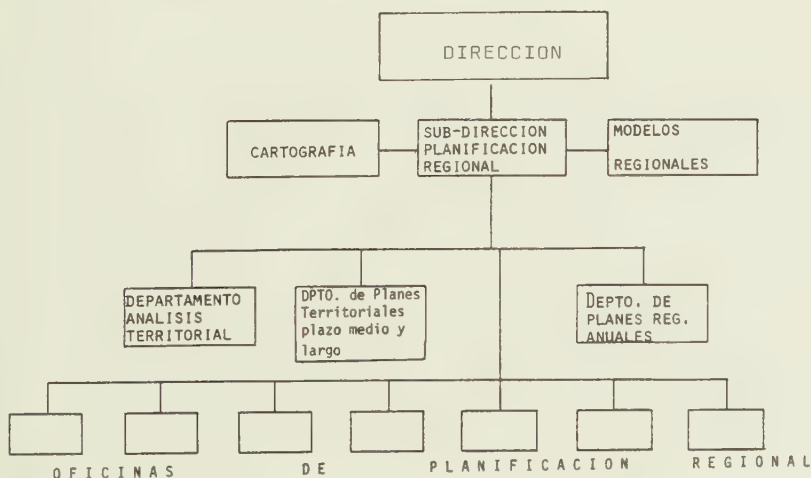


COMISION ODEPLAN-CUT (*)

MINISTERIOS



ORGANIGRAMA DE LA OFICINA DE PLANIFICACION NACIONAL (ODEPLAN).



Fuentes: Diversos documentos oficiales

A nivel regional, se define la existencia de Oficinas Regionales de Planificación Regional, con estructura y organización interna variables.

En el organigrama sobre la estructura del gobierno chileno y sobre la estructura del subsistema de planificación regional (página 111) se puede visualizar con mayor claridad la organización interna de la función planificadora a todos los niveles.

Corresponde también señalar en este punto que, a la fecha de la institucionalización del sistema, existían en Chile algunas organizaciones privadas o semiprivadas de planificación regional; tales como la Junta de Adelanto de Arica, la Corporación de Magallanes, el Instituto CORFO-CHIOLE y otras; que entraron a ser debidamente coordinadas con la Oficina de Planificación Regional.

Este sistema de planificación se institucionaliza con la aprobación de la Ley 16 635 del 4 de julio de 1967, aunque ya existía de facto con la instalación del gobierno de Eduardo Frei. Esta ley define la naturaleza del subsistema de planificación estableciendo que esta función será de dos tipos: imperativa para el sector público e indicativa para el sector privado.

5.3.3. Planteamientos básicos de la estrategia de la planificación geográfica (desarrollo regional polarizado).

5.3.3.1. La inserción de la planificación regional en el sistema de planificación nacional.

Para comenzar este punto anotaremos algunos hechos relativos al proceso de asentamiento de la función de la planificación regional en Chile. Al respecto es interesante destacar que los programas presidenciales de los dos bloques políticos principales enfrentados para la elección del Ejecutivo en 1964 (Frente Popular: combinación comunista socialista principalmente; versus Partido Demócrata Cristiano, apoyado por la derecha tradicional. El Partido Radical se presentó sólo a la elección y desde el comienzo de la campaña sin posibilidades reales de triunfo y sin un programa claramente definido) coincidían en la necesidad de crear un organismo de planificación nacional, haciendo mención además, a los problemas del desarrollo regional. Ahora bien, al tiempo del triunfo de Eduardo Frei, llega a

Chile un equipo de especialistas auspiciados por la Fundación Ford para llevar a cabo un programa de desarrollo urbano y regional. En este equipo tienen destacada participación John Friedmann y Walter Stöhr, a quienes hemos mencionado al desarrollar el punto sobre las raíces teóricas de esta estrategia en Chile.

El proceso mismo de implantación del sistema de planificación regional, en las palabras de Friedmann y Stöhr se cumplió en tres fases.(66)

En la primera fase, que llaman de persuasión inicial, el equipo obtiene tanto del gobierno como de la coalición de izquierda, la aceptación de la idea de regionalizar el plan nacional, y éste logra implantarse-como equipo de trabajo- en el Ministerio de Hacienda; procediendo al mismo tiempo a reclutar a cierto número de profesionales para la tarea.

La segunda fase, que denominan fase de obtención de aceptación política, significó los siguientes avances:

- a) Delimitación de las regiones de planificación,
- b) Creación de un cuadro institucional para la planificación regional,
- c) Indicación de prioridades regionales para las inversiones,
- d) Construcción de indicadores de desarrollo regional, y
- e) Construcción de indicadores para la identificación de proyectos regionales.

Es tal vez esta fase, la de mayor importancia en las tres iniciales, ya que en ella se diseña la estrategia del desarrollo regional que nos preocupa.

Finalmente, la tercera fase, llamada fase de la aceptación profesional, se refiere a la confrontación y luego al compromiso a que se llega con los planificadores sectoriales. Este acuerdo, queda resumido en el organigrama de las páginas anteriores, (página 111) en el cual podemos apreciar que el subsistema de planificación regional queda ocupando una buena posición estratégica en el conjunto de la administración del aparato estatal.

5.3.3.2. Los criterios de regionalización, el sistema de regiones y la jerarquización de los polos.

La línea general de la estrategia de desarrollo regional la resumen los

(66) FRIEDMANN, J. y STOEHR, W. "The Uses of Regional Science: Policy Planning in Chile" *Regional Science Ass. Papers, Vienna Congress, 1966.*

citados autores de la siguiente manera: "El gobierno que se inaugura en 1964, impulsa un programa de desarrollo regional que tiene una amplia influencia en el país. Ha sido diseñado con el objeto de establecer una adecuada relación entre las políticas de desarrollo nacional y los programas de desarrollo local. Pero su función pretende ser más que coordinadora. Busca las posibilidades de establecer prioridades regionales de las inversiones como medio de acelerar el proceso de crecimiento económico nacional e impulsar la integración del territorio nacional. Busca relacionar efectivamente todas las regiones con el proceso de desarrollo de Chile, por medio de la participación directa en las decisiones y promueve la incorporación de recursos adicionales al sistema nacional de producción dando atención continua y permanente al desarrollo de las posibilidades a nivel local, que podrían ser de otra manera detenidas" (67).

A estas grandes líneas estratégicas, que se pueden resumir en el concepto de la "integración" de lo nacional con lo regional, se suma otra, que tendrá mucha importancia. Se trata del concepto de "integración social".

...no es nada menos que el esfuerzo de obtener una relación más estrecha (integración regional-nacional) de la economía en su expansión territorial y guiar el resultado de los patrones de ocupación de manera poder crear un sentido de identidad nacional que corte todos los sectores, regiones y clases sociales" (integración social) (68).

Al interior de estos dos grandes conceptos se inscribe la gestación y maduración de la estrategia del desarrollo polarizado en Chile. Pero, tanto la definición de los criterios de regionalización como el sistema de regiones de planificación necesitarían cierto tiempo para su cristalización. Al respecto, digamos lateralmente que dichos tiempos (para la cristalización de los conceptos y su formulación en planes) constituye una característica estructural del funcionamiento del Estado latinoamericano; en los casos en que dichos procesos llegan a darse. Cuando esto ocurre, sucede generalmente que la crisis política siguiente sorprende al plan en la mitad de su camino, dándose en su reemplazo otro proceso de conceptualización e implementación que tampoco alcanza a fructificar. A esta situación óptima alcanzada, se oponen muchas otras, en las cuales la intención de planificación llega solamente a niveles muy generales. De este modo, a diferencia de la gran mayoría de los estados europeos, en nuestro caso, las discontinuidades estratégicas en el proceso de desarrollo global son muy frecuentes. Lo que es muy importante tener en cuenta cuando tratamos de aplicar nuestras experiencias europeas, en el campo del desarrollo económico y regional, a las situaciones latinoamericanas.

(67 y 68) FRIEDMANN Y STOHR. Obra citada. Los paréntesis en la segunda cita son nuestros.

Este paréntesis que hemos hecho, en realidad, abre toda una línea de investigación en el campo de los procesos de planificación global y regional en América Latina, hasta ahora casi inexplorada.

El caso chileno, en lo referente a las experiencias de planificación nacional y regional, permitió llegar a la formulación de una determinada estrategia, como resultado de la continuidad relativa del desarrollo de la formación social en los últimos 40 años. Aquí reside el interés en haber señalado que tanto el programa Demócrata Cristiano como el del Frente de Acción Popular contenían en su base de sustentación una estrategia de planificación nacional con su componente regional.

En esta base con encontramos con los conceptos de "descentralización" y de equilibrio regional, como respuesta a los problemas de la centralización y de los desequilibrios regionales que estrangulan al conjunto del sistema económico y social. Para desarrollar estos conceptos, la participación del equipo Ford fue determinante, aunque deben ocupar dos años (del período de gobierno) en ello. Así, solamente en 1967, en un documento de ODEPLAN, ya encontramos la estrategia delineada en su mayor parte (69).

En este documento, así como en los informes de algunos de los principales impulsores de esta estrategia (Friedmann, Stöhr, Achurra) encontramos opiniones coincidentes en el sentido de que los criterios para la definición de las regiones de planificación y de la estrategia fueron variados. Sin embargo, esta imprecisión inicial, con el correr del tiempo, va siendo superada hasta que en 1967 es formulada con claridad en términos de polarización. Pero esto no quiere decir que el hecho de haberse optado por esta estrategia, (punto de claridad alcanzado) ella misma, como tal, no contuviera incoherencias importantes.

Manuel Achurra, en lo que se refiere a los criterios para la regionalización del país, dice que ellos fueron variados: geográficos, de polarización, político-administrativos, económicos, sociales, de población, etc.

"La idea central era lograr un reagrupamiento de las 25 provincias del país en regiones susceptibles de planificarse y particularmente de generar un desarrollo autosostenido. Cada región debería presentar una unidad inte-

(69) ODEPLAN. *"Políticas de Desarrollo Nacional. Directivas Nacionales y Regionales."*
Santiago, 1967.

grada desde el punto de vista económico, social, administrativo y territorial" (70).

Abundando más sobre los criterios de regionalización, tomaremos las palabras de Stöhr en su comunicación en el Primer Seminario de Regionalización del Instituto Panamericano de Geografía e Historia, realizado en Ottawa:

"Un concepto básico de política regional en Chile fue el intento de activar las regiones a través de la concentración de la inversión en polos de crecimiento. Se espera que en los polos de crecimiento se obtenga el máximo beneficio de las inversiones a través de las economías de escala y que ellos extiendan su influencia dinámica al resto de las áreas dependientes. Así, las regiones fueron agrupadas alrededor de localizaciones con un crecimiento ya incipiente (en este caso centros urbanos existentes) y con una localización estratégica en transportes como para servir de centro para gran parte de la región. En todos los casos una capital de provincia fue elegida para esta tarea. En términos geográficos, el concepto de polo de crecimiento significó un carácter predominantemente nodal de las regiones" (71).

Antes de entrar a describir el cuadro regional a que llevaron estos criterios hacemos un breve comentario sobre los principales estudios acerca del sistema regional chileno entre 1960 y 1967. Entre estos años encontramos varios estudios sobre el tema y haremos mención de aquellos que tienen relación directa con la regionalización propuesta por ODEPLAN en 1967. Este organismo, como ya se ha dicho, publica en 1967 un trabajo en el que da a conocer la estrategia de desarrollo regional para el período, así como el "diagnóstico" regional chileno.

Por otro lado, en las publicaciones de Stöhr y Friedmann podemos apreciar la interpretación que hace la estrategia del desarrollo regional chileno hasta esta fecha. STOEHR, en Festschrift Leopold G. Scheidl, zum 60. Geburtstag, II Teil, Wien, 1967, publica su interpretación bajo el siguiente título: *Geographische Aspekte der Planung in Entwicklungsländern. Die Südamerikanische Problematik und das Beispiel Chiles*". Destacamos en este comentario el punto sobre el estado actual del desarrollo regional chileno. Para su descripción el autor trabaja una serie de variables socioeconómicas: nivel de salud, educación y habitacional, desarrollo económico y demográfico. Procesados los datos llega finalmente a una carta que caracteriza las provincias de acuerdo a su estado de desarrollo socioeconómico, que reproducimos a continuación.

(70) ACHURRA, MANUEL. "La Política de Desarrollo Regional Chilena durante la Administración de Frei". En *Políticas de Desarrollo Urbano y Regional en A. Latina*. Compilado por Hardoy y Gaisse. Buenos Aires, 1972.

(71) STOEHR, W. "The Definitions of Regions in Relation to National and Regional Development in Latin America" Instituto Panamericano de Geografía e Historia. Primer Seminario sobre Regionalización. Ottawa, 1967.

CARACTERIZACION DE LAS PROVINCIAS DE ACUERDO A SU DESARROLLO ECONOMICO-SOCIAL(*)

TARAPACA

ANTOFAGASTA

ATACAMA

COQUIMBO

VALPARAISO

COLCHAGUA

CURICO

MAULE

CONCEPCION

ARAUCO

CAUTIN

VALDIVIA

OSORNO

LLANQUIHUE

CHILOE

AYSEN

MAGALLANES

ACONCAGUA

SANTIAGO

O'HIGGINS

TALCA

LINARES

NUBLE

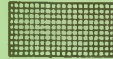
BIO-BIO

MALLECO

I) PROVINCIAS CON UN GRADO DE DESARROLLO RELATIVO ALTO



Provincias de Chile Central, con predominio de las grandes ciudades.
(Santiago, Valparaíso y Concepción)



Provincias periféricas, con predominio de la población urbana y orientadas a la explotación del subsuelo. (Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Magallanes)

II) PROVINCIAS CON UN GRADO DE DESARROLLO RELATIVO MEDIANO



Provincias de colonización terminada, con grado de desarrollo mediano a alto. (Aconcagua, O'Higgins, Osorno, Llanquihue).



Provincias de colonización terminada, con grado de desarrollo mediano a bajo. (Coquimbo, Colchagua, Curicó, Talca, Valdivia).



Periferia, en proceso de colonización, con predominancia agraria. (Aysén)

III) PROVINCIAS CON UN GRADO DE DESARROLLO RELATIVO MUY BAJO Y DE COLONIZACION



(Maule, Linares, Nuble, Bío-Bío, Malleco, Cautín).

NO TERMINADA

IV) PROVINCIAS CON PROBLEMAS ECONOMICO-SOCIALES ESPECIALES Y CON UNA ALTA PROPORCION DE POBLACION ABORIGEN



(Arauco, Chiloé).

(*) Regionalización según Stöhr, W. "Geographische Aspekte der Planung in Entwicklungsländern. Die Südamerikanische Problematik und das Beispiel Chiles". Wien, 1967.

Friedmann, por su lado, se refiere al tema en "Hyperurbanization and National Development in Chile" y en "Problems of Spatial Development in the Capital Region of Chile", ambos trabajos aparecidos en "Urbanization, Planning and National Development" USA, 1972.

Recientemente, Heinrich Sassenfeld, publica su trabajo "Entwicklungsprobleme aus regionalpolitischer Sicht. Kausalfaktoren, räumlich differenzierter Entwicklung und regionalpolitische Lösungsansätze am Biespiel Chiles(1964-1973). (Verlag Neue Gessellschaft GmbH, Bonn-Bad Godesberg, 1977). También se refiere al problema del desarrollo regional chileno. En la parte B de su trabajo se refiere a los aspectos físicos y económicos así como a las consecuencias demográficas de los factores anteriores. Este capítulo proporciona la información decriptiva básica sobre Chile. Sintetiza dicha información en 56 tablas ubicadas en el apéndice I y 13 gráficos ubicados en el apéndice II. (estos materiales serán usados frecuentemente por nosotros más adelante).

Por medio de la conjunción de estos criterios de procedió a clasificar las provincias de Chile en dos grupos de zonas. (Ver Cartograma 5 "Provincias, Regiones y Zonas de Planificación, 1964-1970" y "Primer Ordenamiento Estratégico del Territorio" de las páginas 119 y 120).

A) ZONAS DE COLONIZACION (Desarrollo)

B) ZONAS CONSOLIDADAS.

Las Zonas de Colonización se sitúan en los extremos norte y sur del país y se caracterizan por contener bajas densidades de población, dificultades de acceso hacia el resto del país, actividades económicas dependientes de recursos no renovables o sujetos a fuertes variaciones de precio. Allí vive aproximadamente un 16% de la población nacional en el 60% de la superficie territorial.

Las Zonas Consolidadas se sitúan en la parte central del territorio. Es la parte que comprende el centro histórico del país. Este centro es interpretado por los impulsores de la estrategia como consolidado e integrado, en la medida que la generación del Producto Geográfico Bruto se efectúa en gran parte aquí. Por otro lado se interpreta a este sector como estable y garante de la permanencia de la población en su medio así como del asentamiento de las ciudades y del desarrollo de una infraestructura, de función integradora hacia su interno.

PROVINCIAS, REGIONES Y ZONAS DE PLANIFICACION, 1964-1970

REGIONES	PROVINCIAS	OF. PLAN.	ZONAS DE PLANIFICACION
I	TARAPACA	Arica	COLONIZACION
II	ANTOFAGASTA		
III	ATACAMA COQUIMBO		
IV	VALPARAISO	ACONCAGUA	MACROZONA CONSOLIDADA
Z.M. V	SANTIAGO	Santiago	
VI	COLCHAGUA	O'HIGGINS	PERIFERIA CONSOLIDADA
VII	MAULE	CURICO TALCA	
VIII	CONCEPCION	Linaires Nuble	
IX	ARAUCO	BIO-BIO MALLECO	COLONIZACION
X	CAUTIN	Temuco	
XI	VALDIVIA	Valdivia	
	OSORNO		
	CHILOE	Ancud	
	LLANQUIHUE		
	AYSEN		
	MAGALLANES	Punta Arenas	

Fuentes: Diversos documentos ODEPLAN, 1965-1970.

PRIMER ORDENAMIENTO ESTRATEGICO DEL TERRITORIO (*)

A.1. ZONA CONSOLIDADA NORTE

- | | |
|-----------------|------------------------------------|
| I. Tarapacá | (Provincia de Tarapacá) |
| II. Antofagasta | (Provincia de Antofagasta) |
| III. Atacama | (Provincias de Atacama y Coquimbo) |

B.1. MACRO ZONA CENTRAL

- | | |
|-------------------------|--|
| IV. Aconcagua | (Provincias de Aconcagua y Valparaíso) |
| V. O'Higgins | (Provincias de O'Higgins y Colchagua) |
| Z.M. Zona Metropolitana | (Provincia de Santiago) |

B.2. ZONA PERIFERICA CENTRAL

- | | |
|---------------|---|
| VI. Maule | (Provincias de Curicó, Linares, Talca y Maule) |
| VII. Bío-Bío | (Provincias de Ñuble, Concepción, Arauco, Bío-Bío, y Malleco) |
| VIII. Cautín | (Provincia de Cautín) |
| IX. Los Lagos | (Provincias de Valdivia y Osorno) |

A.2. ZONA DE COLONIZACION SUR

- | | |
|----------------|--|
| X. Los Canales | (Provincias de Chiloé, Llanquihue y Aysén) |
| XI. Magallanes | (Provincia de Magallanes) |

(*) ODEPLAN. *Políticas de Desarrollo Nacional. Directivas Nacionales y Regionales.* Santiago, 1967.

Luego de cumplida la fase de precisión de zonas de planificación y su agrupamiento estratégico, se procede a formular las líneas o políticas de desarrollo regional desde el punto de vista nacional; teniendo como sustrato la idea de poder llegar a la precisión de las actividades regionales prioritarias, a determinar una jerarquización de polos de desarrollo y finalmente fijar líneas con el objeto de regionalizar el desarrollo sectorial. Es así como se fijan las siguientes políticas al interior del nivel estratégico anteriormente precisado y que está expuesto en el cuadro correspondiente de la página siguiente: "ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL POLARIZADO"(pag.121.)

Fuente: SASSENFELD,
obra citada, 1977.

- NACIONAL
 ● MULTIREGIONAL
 ● REGIONAL
 ○ INTRAREGIONAL
- 1. Prioridad
 ■ 2. Prioridad
 ■ 3. Prioridad

Zona Consolidada: (compuestas por las zonas B.1 y B.2.) Para la Zona B.2. (Zona Periférica, que incluye las regiones VI, VII, VIII y IX) se propone una política de "desarrollo integral, de efecto desconcentrador". El carácter de estas cuatro regiones está dado por disponer de una estructura de producción variada y contar con centros urbanos de importancia, que pueden permitir el afianzamiento de un desarrollo dinámico en términos de nuevas industrias y de servicios especializados. El concepto de integral se debe entender en función de los objetivos de desarrollo nacional y regional, combinadamente. Tal objetivo es susceptible de ser alcanzado sobre la base de un desarrollo multi-sectorial ya existente en esas regiones, al que habría que estimular. Lo anterior, unido al desarrollo de la infraestructura en comunicaciones permitirán conjuntamente alcanzar las metas del desarrollo económico social regional, al mismo tiempo que llegar a resultados desconcentradores del conjunto del sistema. Para el sector industrial, se propone que la agroindustria (industrias con base a la producción agropecuaria) se localice en las mismas regiones donde se producen las materias primas, con el objeto de que se transformen en factores dinámicos del desarrollo regional. Junto con proponerse la instalación de estas industrias dinamizadoras, se propone el estímulo a la mediana y pequeña industria, con el objeto de evitar los "escapes" derivados de las importaciones industriales, lo que significa una política de diversificación productiva industrial, orientada hacia el consumo intrarregional. Para la Macrozona Central (Zona Metropolitana y Regiones IV y V. Las regiones de esta Zona son las que tienen un peso relativo mayor, en todo sentido, sobre el conjunto del sistema) se propone en primer término una política de racionalización y ordenamiento del desarrollo urbano, especialmente Santiago. Luego se propone una política restrictiva a la instalación de nuevas industrias, excepto para aquellas que por la necesidad de una alta tecnología y de servicios variados no dispongan de otras alternativas de localización.

Para las Zonas de Colonización , Norte y Sur (Regiones I, II, y III en el norte y X y XI en el sur) se propone una política de incentivos industriales por medio de la creación de corporaciones de desarrollo regional con autonomía financiera. Se propone en seguida que se debe desarrollar estas

actividades industriales sobre la base de la explotación de los recursos naturales regionales, con lo que, al tiempo de estar promoviendo el desarrollo regional se estaría apoyando las políticas estabilizadoras a nivel nacional afectadas por las variaciones de los precios de los productos o materias primas generadas en esas regiones.

A estas líneas de desarrollo regional, a nivel nacional, se le introduce la estrategia de desarrollo polarizado, que debería ser la fuerza motriz del desarrollo regional chileno. En el documento ODEPLAN "Política de Desarrollo Nacional. Directivas Nacionales y Regionales" de 1967, ya citado, encontramos tanto los criterios de la polarización, como así mismo la identificación y jerarquización de los polos de desarrollo, que resumiremos en seguida, y que están representados en la carta JERARQUIA DE LOS POLOS DE CRECIMIENTO EN CHILE, de la página 124.

Para todo el territorio, se establecen cuatro categorías de polos, a saber

- a) Polo de desarrollo de orden nacional
- b) Polos de desarrollo de orden Multi-regional
- c) Polos de desarrollo de orden regional, y
- d) Polos de desarrollo de orden intra-regional.

a) Polo de desarrollo de orden nacional: Santiago es el único centro urbano en este primer tramo de la jerarquía. Las funciones principales que se le asignan son de control y de racionalización del espacio físico de la Zona Metropolitana.

b) Polos de desarrollo de orden Multi-regional: Las ciudades de Valparaíso (Región IV), Concepción (Región VII) y Antofagasta (Región II) son identificadas en este orden. La función asignada a estos centros es compensar el crecimiento de Santiago a largo plazo. Para el caso especial de Valparaíso, por su proximidad a Santiago (127 kilómetros) hay una función especial, como es de servir de centro complementario de Santiago. A Concepción, en forma especial se le asigna la función de transformarse en centro de atracción de la Zona Sur y de prestación de servicios altamente especializados (por medio de la universidad, particularmente). Iguales funciones especiales se le asigna a Antofagasta para la Zona Norte.

c) Polos de desarrollo de orden regional: En este orden de la jerarquía se introduce una sub-categorización que permite diferenciar las funciones de

Cartograma N. 12

Cartograma N. 12

JERARQUIA DE LOS POLOS Y CENTROS DE DESARROLLO

REGIONES		POLO NACIONAL	MULTIREGIONAL	REGIONAL	INTRA-REGIONAL	
		●	●	●	●	
I		SANTIAGO	ANTOFAGASTA	ARICA IQUIQUE		
II					TOCOPILLA CALAMA	
III					COPIAPO VALLENAR	
IV					SERENA- COQUIMBO	OVALLE
Z M					VALPARAISO- VINA DEL MAR	Sn. FELIPE Los ANDES
V					RANCAGUA TALCA	QUILLOTA La CALERA
VI						Sn. ANTONIO RENGO
VII					CONCEPCION - TALCAHUANO	CURICO LINARES
VIII						CHILLAN LOS ANGELES
IX						ANGOL
X						ANCUD
			PUERTO AYSEN COYAIQUE			
XI			PUNTA ARENAS			

Fuente: ODEPLAN, "El Desarrollo Regional de Chile" Santiago, 1970.

los centros que la componen:

c.1. Polos de desarrollo fronterizo: están incluidas las ciudades de los extremos del país: Arica(I Región), y Punta Arenas (XI Región). Sus funciones principales son preservar la soberanía nacional y aprovechar sus ventajas de localización en relación con los mercados internacionales.

c.2. Polos de desarrollo regional intermedios: se definen como centros de servicios para grandes áreas territoriales comprendidas entre los polos de mayor jerarquía. En este orden se incluyen las ciudades de La Serena-Coquimbo (Región III) y Valdivia (Región IX).

c.3. Polos de desarrollo regional: la función principal de estos polos será la de satisfacer las necesidades generales en la producción y/o mercado del espacio regional. Deberán contener un conjunto de servicios de nivel medio de especialización. Se incluyen en este grupo las ciudades de Talca (Región VI), Temuco (Región VIII) y Puerto Montt (Región X).

c.4. Polos de desarrollo desconcentradores o complementarios de los centros de mayor rango: En este sub-orden se incluyen las ciudades de Iquique (I Región), Rancagua (V Región) y Osorno (IX Región).

d. Focos de desarrollo intra-regional: Se definen como centros urbanos de más de 20 000 habitantes en 1965. Su función es la de reforzar las relaciones intra-regionales para el desarrollo de los recursos básicos. En este orden también se hace una subdivisión:

d.1. Centros de desconcentración, respecto a zonas metropolitanas: Quillota-La Calera, San Felipe, Los Andes (IV Región), Rengo, Melipilla, San Antonio (Zona Metropolitana de Santiago), Chillán y Los Angeles (VII Región).

d.2. Centros de apoyo a polos regionales:Tocopilla, Calama y Copiapó de apoyo a Antofagasta. Vallenar y Ovalle de apoyo a La Serena. San Fernando, Curicó y Linares, de apoyo a Talca. Angol de apoyo a Los Angeles. Ancud, Puerto Aysén y Coyhaique de apoyo a Puerto Montt.

Con el objeto de poder apreciar en forma integral esta estrategia, hemos confeccionado un gráfico, que resume sus principales aspectos, que incluimos anteriormente con el título "ESTRATEGIA DEL DESARROLLO REGIONAL POLARIZADO" (página 121).

5.3.3.3. La estrategia a nivel de regiones de planificación.

La relativa abundancia de materiales teóricos y normativos sobre la estrategia del desarrollo regional polarizado a nivel nacional contrasta con la sorprendente exigüedad de ellos a nivel de regiones de planificación. En efecto, hasta 1970 encontramos solamente tres documentos finales que formulan respectivas estrategias de desarrollo para tres regiones de planificación (72): Región del Maule (VI), Región del Bío-Bío (VII) y Región de Magallanes (XI). A esa fecha, se encontraba en porceso de elaboración la estrategia de desarrollo regional para la Macro Zona Central (Región IV, Zona Metropolitana y Región V), gracias a un convenio entre ORPLAN y la Universidad Católica de Chile. Fuera de lo anteriormente señalado, ORPLAN había impartido instrucciones a las diferentes oficinas regionales con el fin de que éstas trazaran líneas para el desarrollo en sus respectivas regiones. En general dichas líneas de desarrollo se debían basar en los siguientes criterios (73):

- a) Papel que juega la región dentro del desarrollo nacional
- b) Principales elementos del diagnóstico regional
 - b.1. Desequilibrios regionales
 - b.2. Potencialidades de desarrollo
 - b.3. Las posibilidades de integración demográfica, económica y espacial
- c) Metas para el desarrollo regional
 - c.1. Crecimiento global del producto y por sectores
 - c.2. Metas de inversión
 - c.3. Balance de la ocupación y mano de obra

(72) ODEPLAN. "Estrategia para el Desarrollo Económico de la Región del Bío-Bío". Santiago, 1966.

ODEPLAN. "Estrategia para el Desarrollo Económico para la Región de Magallanes" Santiago, 1970.

ODEPLAN. "Estrategia para el Desarrollo Económico de la Región del Maule" Santiago, 1970.

(73) ACHURRA, M. "La Política de Desarrollo Regional Chilena durante la Administración de Frei".
En *Políticas de Desarrollo Urbano y Regional en América Latina*.
Hardoy y Geisse (compiladores). Ed. SIAP. B. Aires, 1972.

- d) Estrategias sectoriales
 - d.1. Sectores productivos de bienes
 - d.2. Bienes agrícolas
 - d.3. Bienes industriales
 - d.4. Bienes de la minería
 - d.5. Otros
- e) Infraestructura económica
 - e.1. Transporte
 - e.2. Energía y combustible
 - e.3. Telecomunicaciones
- f) Sectores de equipamiento social
 - f.1. Vivienda y urbanismo
 - f.2. Salud
 - f.3. Educación
 - f.4. Servicios
 - f.5. Comercio
 - f.6. Finanzas
 - f.7. Turismo
- g) Líneas de acción estratégica en lo social
 - g.1. Participación
 - g.2. Cambios en la estructura social
- h) Líneas de acción estratégica para el ordenamiento espacial del desarrollo regional
 - h.1. Definición de regiones de desarrollo
 - h.2. Definición de polos de desarrollo
 - h.3. Repercusión de las inversiones en proyectos e infraestructuras sobre las áreas y polos de desarrollo
- i) Líneas de acción estratégica en lo institucional
 - i.1. Creación de autoridades regionales
 - i.2. Descentralización administrativa
 - i.3. Participación regional en la asignación de recursos financieros.

En este estudio, tanto por razones de espacio como por carecer de informaciones provenientes de las fuentes directas, no haremos una descripción pormenorizada de cada una de las estrategias a nivel de regiones de planificación.

En todo caso anotamos que en la bibliografía revisada hemos encontrado un análisis crítico de esos planes (74). En ese exámen crítico, fundamentalmente se cuestiona la confusión en que cae la estrategia en cuanto a su concepción de "polo" y de "lugar central". A esta confusión, se debe agregar, según el autor comentado, la equivocada aceptación de la estructura del sistema urbano ya existente. Del primer tipo de error se deriva una confusión entre los objetivos de polarización y objetivos de lugares centrales (ordenamiento), así como confusión entre los medios para la planificación del desarrollo de polos y lugares centrales.

Por otro lado, la aceptación de la actual estructura urbana como óptima, lleva a la estrategia a proponer medidas que producen una acentuación de las tendencias desintegradoras, las que justamente se deben tratar de corregir.

Por nuestro lado, como ya dijimos, dejaremos hasta aquí las observaciones sobre la estrategia a nivel de regiones de planificación, reservando, en todo caso, un espacio especial para una crítica al conjunto de la estrategia; que desarrollaremos en el punto subsiguiente. Antes de ello terminaremos la descripción de esta estrategia dedicando algunas líneas a la descripción de los instrumentos o mecanismos utilizados por la estrategia.

5.3.3.4. Los instrumentos o mecanismos de la estrategia.

Para comenzar a discutir la situación práctica chilena en este período, conviene precisar que el problema de los instrumentos en una estrategia tiene mucha importancia, ya que por medio de ellos esa estrategia se plantea (o no) su viabilidad. Pues bien, en el caso que analizamos nos encontramos con una notable carencia de la explicitación de los instrumentos, situación que pone en evidencia una de sus grandes debilidades básicas. En términos generales, esta no mención explícita a sus mecanismos de realización, está en conexión con su definición inicial, esto es su carácter de asesora frente a los organismos públicos (ministerios por ejemplo). Por otro lado, recordamos que el subsistema de planificación regional toca tangencialmente al

(74) BOISIER, SERGIO. "Polos de Desarrollo: Hipótesis y Políticas. Estudio de Bolivia, Chile y Perú" UNRISD/71.C.77. Ginebra, 1972.

sector privado de la economía y de la sociedad en general, lo que significa su declaración de incompetencia para una parte de la realidad que intenta modificar. En este contexto de debilidad instrumental, al interior del subsistema de planificación regional se fue desarrollando el concepto de plantearse como objetivo, transitar de una situación de agregado (al cuerpo de planificación global) administrativo, a eje conductor e integrador de las diferentes instancias de planificación nacional; pero a pesar de los esfuerzos desplegados en este sentido al final del período comentado (1964-1970), nos encontramos con resultados más bien pobres, como lo veremos en seguida.

a) Instrumentos administrativos: Así, en el terreno práctico, únicamente se pudo imponer en forma parcial una práctica descentralizadora en beneficio de una mayor autonomía administrativa de las oficinas regionales de algunos ministerios y direcciones generales de la administración pública. Decimos parcialmente, porque dicha práctica la encontramos solamente en CORFO, Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Educación, Ministerio de Agricultura, Ministerio del Interior y Dirección Nacional de Turismo. En efecto, en estos ministerios y oficinas, sus sedes regionales alcanzan importante autonomía administrativa para la formulación de sus presupuestos y su implementación, así como para la formulación de líneas de trabajo al mediano plazo. En el resto del aparato administrativo del Estado no fue posible transferir hacia las regiones facultades decisoriales ni traspasar la facultad de planificación. Fuera de este proceso de descentralización administrativa (sumamente parcial) no es posible encontrar avances en otros sectores; que finalmente pudieran apoyar la estrategia del desarrollo polarizado. Llegaron solamente a formularse problemas tales como la creación de oficinas de planificación regional en todas las regiones de planificación y uno de mucha trascendencia, la unificación del sistema administrativo-territorial de acuerdo a los criterios de regionalización de ORPLAN. Comentaremos sucintamente este último problema no resuelto, por la gravedad que significó no disponer de un marco territorial efectivo, para la implementación de la planificación. En Chile, como en todas partes, el desarrollo del Estado significó entre otras cosas, el crecimiento de su aparato administrativo de acuerdo a como los intereses de las clases en el poder fueron imponiendo cuerpos superestructurales, funcionales a su propia mantención en el poder. Y como hasta la fecha (ahora en el

casi particular de Chile) el período de mayor crecimiento del aparato estatal (1925-1973) se caracteriza por la hegemonía política de la burguesía industrial aliada a la burguesía tradicional y con las clases populares sirviendo de base social de apoyo (con interludios populistas, donde las relaciones se vieron alteradas), la organización política a que se llega viene siendo un agregado que además de curioso, es muy complejo. De esta manera, además de las 25 provincias, con sus departamentos y comunas, Chile a esa fecha, contaba con un aparato público y provado organizado en zonas, sectores, regiones, áreas, etc., de muy diversa índole y cuyos espacios nunca calzaban entre sí. Esto llevaba, por ejemplo, a que cualquiera acción de planificación se tocara con una gran cantidad de espacios administrativos intocables; lo que al final de cuentas significó la parálisis de la implementación de la planificación regional.

b) Instrumentos económicos: Los instrumentos económicos fueron los que más se utilizaron en concordancia con la estrategia de polarización regional, en cuyo interior, se destacan los que tocan la actividad industrial. En este campo y teniendo como base el principio de descentralización territorial, en forma específica, destacan los mecanismos relativos a la localización industrial (75), construcción de conglomerados industriales (76) y los estímulos tributarios. Estos tres tipos de instrumentos coinciden finalmente en el esfuerzo de reorientar las tendencias de la localización industrial existentes; es decir, se convierten en estímulos para la actividad industrial y al mismo tiempo en fuerzas orientadoras para que se localice en ciertos "polos" o "centros" seleccionados como estratégicos en el plan de desarrollo regional. En los estudios (notas 77 y 78) mencionados al pie de la página, ORPLAN plantea una matriz para la relocalización industrial, utilizando como mecanismo las rebajas aduaneras de hasta un 100% "ad valorem CIF" a las importaciones de bienes de capital. (ad valorem CIF, el valor del bien correspondiente más los seguros y los costos de transporte). Esta matriz, que está formulada en términos de regiones, en la práctica se aplicará a los centros urbanos de designación y que en la estrategia están definidos como "polos". La matriz es la que reproducimos en la página 131.

(75) ODEPLAN. "Política de Localización Industrial" Santiago, 1970

ODEPLAN. "La Política de Desarrollo Industrial para el Período 1965-1970" Santiago, 1970.

(76) ODEPLAN. "Política de Localización de Barrios y Parques Industriales" Santiago, 1969.

TABLA Nº 15

REBAJAS DE DERCHOS DE INTERNACION DE EQUIPOS DE CAPITAL POR ZONAS EN 1970.
(EN PORCIENTOS). (*)

CLASIFICACION C.I.I.U.	SANTIAGO	CONCEPCION	VALPARAISO	ANTOFAGASTA	ARICA
201.....	0	100	100	10	10
202.....	0	50	50	10	10
203.....	100	10	100	10	50
204.....	100	100	10	100	100
205.....	0	100	10	0	0
208-209.....	0	100	100	50	10
210.....	0	50	10	50	0
220.....	0	0	100	0	0
230.....	0	100	100	10	100
240.....	0	50	10	10	100
243-244.....	0	100	100	100	10
250.....	0	100	10	10	10
260.....	0	100	0	0	0
270.....	0	100	10	10	10
280.....	100	100	100	0	0
290.....	0	50	10	10	100
300.....	0	10	10	10	0
311.....	0	100	10	10	10
312.....	0	100	10	100	100
313-319.....	0	100	100	50	10
320.....	0	100	10	10	10
330.....	0	100	50	100	100
341.....	0	100	10	50	10
342.....	0	10	100	100	10
350.....	0	50	50	50	50
361.....	0	100	10	10	10
362.....	0	100	10	50	10
371.....	0	100	50	10	10
372.....	0	10	10	10	100
381.....	0	100	10	10	10

(*) ODEPLAN " Política de Localización Industrial" Santiago de Chile, 1970.

Otro aspecto de importancia en este punto fue la política de construcción de barrios y parques industriales. Este instrumento de apoyo a la política de localización industrial consistió en crear condiciones de infraestructura industrial alternativas a la economía de aglomeración (Santiago). El documento sobre política de localización de barrios y parques industriales citado anteriormente entrega un cuadro con las prioridades de construcción de ellos, en conformidad con los propósitos generales de desconcentra-

ción y polarización de la estrategia, que resumimos como sigue:

CONSTRUCCION DE AGLOMERADOS INDUSTRIALES

(Resúmen a 1970) (77)

<u>POLO</u>	<u>PRIORIDAD</u>	<u>TIPO</u>	<u>ESTADO ACTUAL</u>
Santiago	Primera	Barrio	Terminado
Valparaíso	Primera	Barrio	Terminado
Concepción	Primera	Barrio	En construcción
Antofagasta	Primera	Barrio	En construcción
Arica	Segunda	Barrio	Terminado

(77) ODEPLAN. "Política de Localización de Barrios y Parques Industriales"
Santiago, 1970.

Estos conglomerados son sólo una parte del total propuesto para todo el país. En este caso se observa una menor coherencia en la implementación, ya que Santiago aparece como en primera prioridad, y no solamente terminado, como lo vemos en el cuadro, sino que además captando la mayor parte de las inversiones; como lo veremos más tarde.

Finalmente, algunas palabras sobre los estímulos tributarios directos concedidos por el Estado a ciertas actividades económicas. Estos estímulos, en la mayor parte de los casos, consisten en rebajas de impuestos a la renta de las empresas. En este aspecto nos encontramos con una apreciable cantidad de situaciones de excepción en términos locales; lo que estaría indicando que no habría concordancia con la estrategia de la polarización. Esto, en parte, es verdad, ya que muchas de las excepciones han sido el resultado del proceso histórico de la negociación (Estado-Empresario) en lo que respecta a la instalación de la empresa, teniendo como intermediaria a la coyuntura económica y política, la decisión en lo referente a la tributación. Este proceso llevó naturalmente a una distribución geográfica de los tratamientos excepcionales tributarios desajustados a la racionalidad de la polarización. Sin embargo, se ponen en práctica estímulos tributarios que favorecen principalmente a dos "polos", como ser Arica y Punta Arenas.

c) Mecanismos sobre el sistema urbano: en este tipo de mecanismos encontramos las medidas destinadas a crear y/o estimular el subsistema urbano regional, que sirve de apoyo a los centros de crecimiento, así como también las medidas de control del uso del suelo urbano y la construcción de viviendas y de equipamiento social.

En la estrategia se hace explícita la necesidad de reforzar los subsistemas urbanos existentes en torno a Valparaíso y Concepción, como forma de concretar el objetivo de polarización planteado para ambas regiones. Para Valparaíso se postula la necesidad de desarrollar y fortalecer las relaciones entre este centro y Limache, Quillota-Calera, Lay-Llay, Quintero, Papudo y La Ligua. Para Concepción se plantea como apoyo a: Chillán, Los Angeles, Angol y Lebu. Tales apoyos, son concebidos en términos de acciones de polarización (industrialización fundamentalmente) y no como acciones tendientes a estructurar jerarquías de lugares centrales. En la teoría, ambos tipos de acciones son diferentes, aunque en la práctica generalmente son coincidentes. El propósito perseguido mediante este tipo de instrumento, tiende a generar una fuerte inter-relación de carácter industrial entre el centro de crecimiento y los centros urbanos de apoyo, más que una prestación de servicios.

En el punto sobre los orígenes o antecedentes de la planificación regional, anotamos que en Chile hay una larga tradición sobre el control del uso del suelo urbano. La estrategia utiliza esta tradición con el objeto de generar una estructura espacialmente eficiente en los centros de crecimiento, lo que se implementa por medio de los planos reguladores. Sin embargo en este campo, no se logran resultados concretos en términos de los objetivos de eficiencia propuestos. Finalmente es interesante mencionar, que los planos reguladores de todas las ciudades continuaron siendo zonificaciones de tipo urbanístico, más que elementos comprensivos del desarrollo de ellas, lo que obviamente anuló su eficacia instrumental.

Las acciones tendientes a mejorar la infraestructura urbana, así como la construcción de viviendas, fue implementada en casi su totalidad por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Este ministerio, de reciente creación demostró una gran permeabilidad a las ideas de regionalización y trató de seguir en lo posible las líneas de la estrategia. Sin embargo, las presiones sociales lo sobrepasaron la mayor parte de las veces, situación que indica otra de las debilidades de la estrategia.

d) Otros instrumentos: Los anteriormente señalados son los que aparecen con mayor claridad en la estrategia, o también podría decirse, son aquellos que se conjugan con mayor claridad con la estrategia. Fuera de ellos encontramos una serie de acciones que entran en coincidencia esporádica con la estrategia, como ser los intentos de regionalizar los presupuestos, el impulso a las corporaciones de desarrollo regional (78), las inversiones en la infraestructura de comunicaciones, sistematización de la información económica y social y envolviendo al conjunto, la inversión pública regional.

(78) En Manuel Acurra, "La política de Desarrollo Regional Chilena durante la Administración de Frei", ya citado, encontramos las siguientes cifras de presupuesto para las Corporaciones de Desarrollo Regional: JUNTA DE ADELANTO DE ARICA: 16 millones de dólares, CORPORACION DE MAGALLANES, 7 millones de dólares, INSTITUTO CORFO-AYSEN, medio millón, INSTITUTO CORFO-CHILE, medio millón e INSTITUTO CORFO NORTE, 9 millones de dólares.

5.3.3.5 Crítica a la estrategia del desarrollo regional polarizado, aplicada en Chile.

Antes de tratar este punto haremos algunas precisiones sobre el alcance de nuestra crítica. Para comenzar queremos señalar que aquí no trataremos de ensayar una crítica a la teoría del desarrollo regional polarizado, sino más bien a la estrategia basada en esa teoría. El camino de la crítica a la teoría ha sido ya explorado con cierta profundidad tanto por quienes la encuentran válida como por quienes la niegan. Recordemos de paso que en el capítulo sobre las raíces teóricas de la estrategia encontramos las fuentes principales a las que tendríamos que ir si quisiéramos profundizar en su teoría.

Ahora bien, la organización de nuestra crítica a la estrategia está basada en una pregunta que consideramos central:

Cuáles son los aspectos de la estructura de la organización del espacio en Chile que la estrategia quiere modificar?

Fundamentalmente estos aspectos quedan enunciados en la caracterización que la propia estrategia hace del conjunto del sistema regional, a saber: *EL CONJUNTO DEL SISTEMA ECONOMICO-SOCIAL CHILENO SE CARACTERIZA POR SER ATRASADO, DEPENDIENTE, ALTAMENTE CONCENTRADO Y CON LA PRESENCIA DE FUERTES DESEQUILIBRIOS Y CONTRADICCIONES SOCIALES.* (Resumen nuestro a partir de documentos oficiales)

Esta caracterización es seguida por una serie de supuestos y consecuentes líneas de acción:

a) En su globalidad es posible desarrollar el capitalismo chileno por medio de su reforma y modernización y al mismo tiempo darle fuerza propia o independencia. El conjunto de planteamientos en este nivel es lo que se perfila como el plan nacional.

b) El desarrollo es un fenómeno que se da y distribuye desigualmente en un sistema. Se pueden por lo tanto distinguir "polos" y "periferia". Los primeros son los centros dinámicos del sistema y la segunda es un subsistema que hay que integrar al curso general del desarrollo. El desarrollo se transmite a través de los polos. Estos por lo tanto son los elementos claves para la implementación de una política de desarrollo regional. Este conjunto de hipótesis y las líneas de acción que de ellas se desprenden es lo que está en la base de la estrategia y del plan de desarrollo regional iniciada en 1964.

- La concentración de las actividades y los desequilibrios regionales, centro del problema.

La estrategia recoge el consenso existente sobre los efectos negativos de la creciente concentración de las actividades en sólo ciertos puntos del espacio chileno.

Los efectos de un proceso de creciente concentración espacial de las actividades - según la estrategia- podrían resumirse como sigue: de continuar esta tendencia al mismo ritmo, llegaríamos a una situación de crisis, o sea, nos encontraríamos con que prácticamente el espacio nacional productivo se reduciría a las grandes concentraciones y el resto llegaría a estar formado por espacios inútiles. Esta situación, en un sistema económico débil, traería aparejadas (al interior de las aglomeraciones) crisis sociales catastróficas.

Ahora bien, la concentración de las actividades ha sido descrita de diversas formas. La estrategia que comentamos utiliza principalmente las estadísticas demográficas y las relativas al campo productivo. Por nuestro lado y con el objeto de poder evaluar sus resultados - en esta parte del trabajo - veremos la concentración/desequilibrio de acuerdo a su propia metodología.

Los desequilibrios regionales, de acuerdo a la estrategia, están estrechamente relacionados con la concentración espacial. En esta relación, el concepto de desequilibrio le da cualidad al concepto de concentración; pues la idea de concentración propiamente tal, y aislada, es solamente descriptiva. Así, cuando en los documentos de la estrategia leemos el concepto de desequilibrio, se da a entender dos cualidades de la concentración del sistema espacial chileno. Por un lado se indica que existen algunas variables - tales como las socioeconómicas y de desarrollo- que se distribuyen diferenciadamente en las diferentes unidades espaciales (regiones de planificación). Lo que (en la medida en que estas distribuciones son muy desiguales) puede ser descrito por el concepto de desequilibrio. Por otro lado se usa el

concepto de desequilibrio para caracterizar al conjunto del sistema cuando la característica anterior toca las variables consideradas como motrices o dinamizadoras de él. En este sentido, se califica al sistema regional chileno como desequilibrado (79).

La descripción que hace la Administración Frei del conjunto del sistema, en buena parte es coincidente con la que hiciéramos en la presentación de este trabajo (Cap. I) y en el primer apartado del capítulo relativo al desarrollo regional chileno entre 1930 y 1973 (Cap. V, letra a). La diferencia está, más exactamente, en la interpretación de los fenómenos (80). Por este motivo no nos extenderemos más en la descripción de la realidad chilena en el ámbito económicosocial, a nivel global. Más bien, agregaremos otros elementos relacionados específicamente con los problemas de la concentración espacial y con los desequilibrios regionales y sociales; elementos éstos detectados como fundamentales a atacar por la estrategia.

Así, entonces, en el apartado siguiente, (letra b) veremos una serie de tablas y figuras que conjuntamente nos permitirán darnos cuenta de las características del sistema regional chileno antes y después de la Administración Frei. O sea, en los propios términos de la estrategia de la polarización, podremos ver el diagnóstico regional de Chile y la situación regional después de la experiencia planificadora 1964-1970.

Como última precisión necesaria, diremos que para el desarrollo de este punto no hemos podido disponer de importantes fuentes primarias, pero afortunadamente hemos podido contar con un trabajo que en buena medida cubre esta carencia. Se trata del trabajo de SASSENFELD (81) y, como en este apartado haremos uso frecuente de estos materiales, los individualizaremos simplemente bajo el nombre de su autor.

(79) El concepto de desequilibrio regional así entendido forma parte del cuerpo teórico de la corriente que hemos identificado como de la configuración del espacio, que es diferente del concepto de desigualdad regional, usado por la corriente identificable bajo ese nombre.

(80) Aproximadamente, desde los años 40 en adelante, en América Latina toma cuerpo una corriente ideológica que se ha identificado como "Nacional Desarrollista" en cuyo interior se inserta el modelo de desarrollo de la Administración Frei. Dicho cuerpo teórico es posible seguirlo en los trabajos de la CEPAL, principalmente. (Continuación de comentario en página 137)

- La acentuación de la estructura concentrada/desequilibrada.

Según pudimos apreciar en el Capítulo II, sobre la formación de la organización espacial, el espacio chileno precolombino es violentamente transformado en la Colonia, período en el cual se introducen los elementos dinamizadores de la concentración. El proceso de la concentración avanza conjuntamente con el de la formación de la organización espacial hasta que llegamos al período post- Primera Guerra Mundial en el cual terminan de definirse: la unidad territorial nacional, los extremos del territorio con una ocupación puntiforme y el centro histórico relativamente integrado. Luego, al comenzar este capítulo, vimos como la crisis de 1930 obliga a modificar la estructura de la producción, hecho que acelera el proceso de la concentración en algunos puntos tradicionales y conjuntamente concentra la producción (dinámica = industrial) en algunos focos productivos. Hemos recordado brevemente estos hechos con el objeto de hacer notar (aunque la estrategia no trabaja esta línea histórica) como los puntos que ella misma considera básicos, están ligados a procesos más profundos. Pero en todo caso, queda en claro en la formulación misma de la estrategia, que la concentración de la población y de las actividades económicas y sociales en ciertos puntos del espacio - en el contexto chileno- viene a ser clave para el desarrollo regional. Al respecto destacaremos algunos hechos que se desprenden de los mapas, cartogramas y tablas siguientes:

(continuación del pie de página)

De los 60 en adelante es posible distinguir una variante socialista de esta corriente, cuya máxima expresión es la Administración Allende. Por otro lado, desde los comienzos de los 70 cristaliza una corriente alternativa que podríamos identificar bajo el nombre de "Nueva Teoría de la Dependencia", que se diferencia de las otras por proponer (a partir de la negación de las posibilidades objetivas del desarrollo capitalista en A. Latina) la ruptura con el sistema capitalista.

(81) SASSENFELD, HEINRICH: "Entwicklungsprobleme aus regionalpolitischer Sicht. Bonn-Bad Godesberg. B.D.R. 1977.

El mapa "Aumento de la Población Provincial entre 1930 y 1970" (página 141) nos permite ver que el aumento de la población chilena en este período ha sido considerable. Destaca en este aspecto la provincia de Santiago, que se escapa hacia arriba, aumentando en más de un 400%. Luego descubrimos a la provincia de Concepción como un segundo centro de crecimiento notable, seguida de Atacama, Llanquihue, Aysén y Magallanes. Finalmente están las provincias del norte y del centro del país, que crecen, pero a ritmos menos significativos (82).

Una vez localizadas las provincias de crecimiento, y por intermedio del mapa "Diferencia en la Proporción de la Población Provincial en el Total Nacional en porcentaje, 1970-1930" (página 142), podemos apreciar la concentración del crecimiento. En efecto, ese mapa muestra claramente que Santiago ha sido la única provincia que ha tenido un crecimiento notable respecto a su situación de 1930 (13%). Muy atrás le siguen las provincias de Valparaíso, Aysén y Magallanes; mientras que el resto del país ha experimentado una disminución de su participación en la población nacional.

En el cartograma "Distribución de la Población según Regiones, 1940 y 1970" (página 143), y por efecto de la agrupación regional de los datos, podemos apreciar que la concentración del crecimiento en Santiago ha sido mucho más acentuada.

Finalmente, llamamos la atención en esta serie de observaciones, sobre el hecho que se da en todo el período. Se trata de la tendencia a la concentración de la población en Santiago, con carácter estructural; ya que no experimenta variaciones entre 1930 y 1970.

Desde otro ángulo observamos el mismo fenómeno: el cuadro y su cartograma correspondiente relativo a la distribución de la población económicamente activa por provincias, 1940-1970 y distribución de la población activa por regiones (páginas 144 y 145, respectivamente), ratifican las observaciones y los hemos incluido con el objeto de disponer de una observación relacionada con la economía. La generalización gráfica del cartograma, a nivel de regiones de planificación es muy clara en cuanto a mostrar como el creci-

(82) El Detalle de la evolución de la población nacional por provincias se encuentra en el apéndice II, de la página 215).

miento relativo de la fuerza de trabajo se ha concentrado en la Zona Metropolitana en proporciones aún mayores que en el caso de la población total, lo que significa entre otras cosas, grados de depresión económica social para el resto de las regiones.

En resumen, de los datos generales del crecimiento demográfico, podemos afirmar que en los últimos 40 años, en Chile se ha dado un proceso de crecimiento demográfico altamente concentrado en la Zona Metropolitana. Otras provincias como ser Concepción, el sur de Chile (excepto Chiloé) y la provincia de Atacama, acompañan a la capital, desde lugares secundarios en la absorción del crecimiento demográfico nacional. Tales fenómenos no tienen variaciones en el período 1960-1970, lapso en el cual se puso en juego la estrategia del desarrollo regional polarizado.

Avanzando aun mas en la descripción del fenómeno de la concentración del sistema regional, veremos como se presenta la distribución de las ciudades en una tabla de frecuencias por tamaños, observación que nos permitirá apreciar desde otro ángulo la estructura urbana.

Para Boisier, Friedmann y Lackington (83) el proceso de urbanización ha superado a la velocidad del cambio económico y social del país (lo que viene a mostrar una situación de desequilibrio). Las cifras de este proceso permiten denominarlo, según los autores, como de una hiperurbanización caracterizada por la incapacidad de la infraestructura económica para soportar eficientemente la estructura urbana; provocando automáticamente los conocidos problemas de marginalidad económica y social.

Boisier en el trabajo recientemente citado, llama a la estructura urbana como "primal", o sea, caracterizada por la existencia de una gran metrópolis, la ausencia de ciudades de segundo rango y una gran cantidad de centros de menor rango, según se aprecia en la tabla siguiente:

(83) Boisier, Sergio: "Polos de Desarrollo: Hipótesis y Políticas. Estudio de Bolivia, Chile y Perú". UNRISD. Ginebra. 1972

Friedmann, J y Lackington, T. " Hiperurbanización y Desarrollo Nacional en Chile". Fundación Ford. Santiago de Chile, 1967.

TABLA Nº 16

DISTRIBUCION POR TRAMOS DE LOS CENTROS URBANOS EN CHILE
1970 (84)

5.000 -	10.000 habitantes	28
10.000 -	20.000 habitantes	22
20.000 -	40.000 habitantes	39
40.000 -	80.000 habitantes	15
80.000 -	160.000 habitantes	11
160.000 -	320.000 habitantes	-
320.000 -	640.000 habitantes	2
640.000 -	1.280.000 habitantes	-
1.280.000 -	2.560.000 habitantes	-
2.560.000 y más		1

Este conjunto urbano así estructurado se dispone, siguiendo la forma del país, de norte a sur y es descrito en su forma por ODEPLAN como compuesto por dos sistemas: el sistema norte y el sistema sur, respecto a los cuales Santiago cumple el papel de interconector (85).

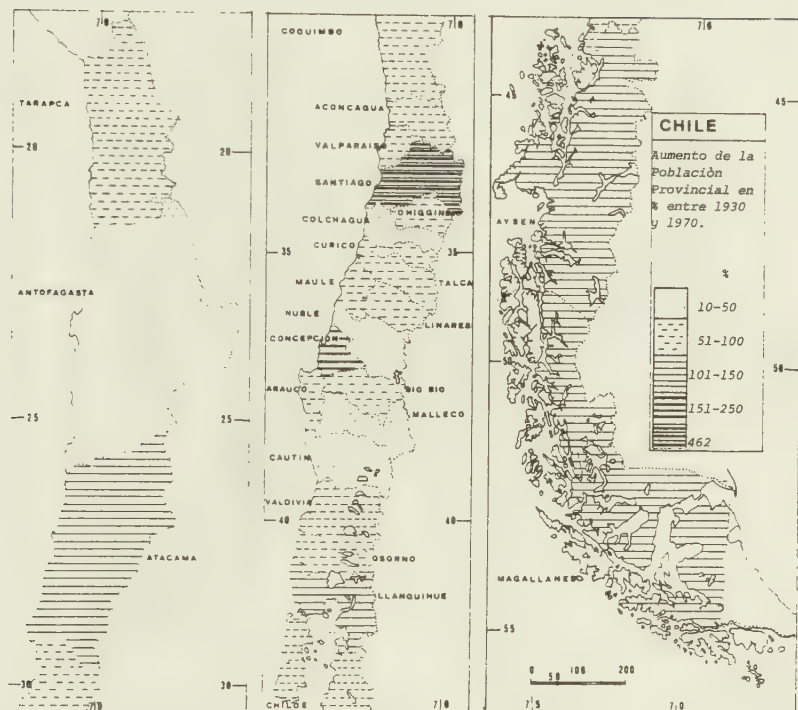
En el mapa siguiente, sobre la población urbano/rural por provincias (página 147), podemos apreciar una vez más la desproporción de la distribución espacial de la población nacional, en 1970, y al mismo tiempo observar los altos grados de urbanización que ha alcanzado la población nacional.

Luego, los mapas con los centros urbanos con más de 5 000 habitantes, para 1930 y 1970 (páginas 147, 148) nos muestran tres hechos sobresalientes: la mantención del padrón locacional de la red, el crecimiento urbano afectando a todo el territorio y finalmente la acentuación de la concentración urbana.

(84) Boisier, Sergio: Obra citada.

(85) ODEPLAN: "El Desarrollo Regional de Chile en la Década 1970-1980" Santiago, 1970.

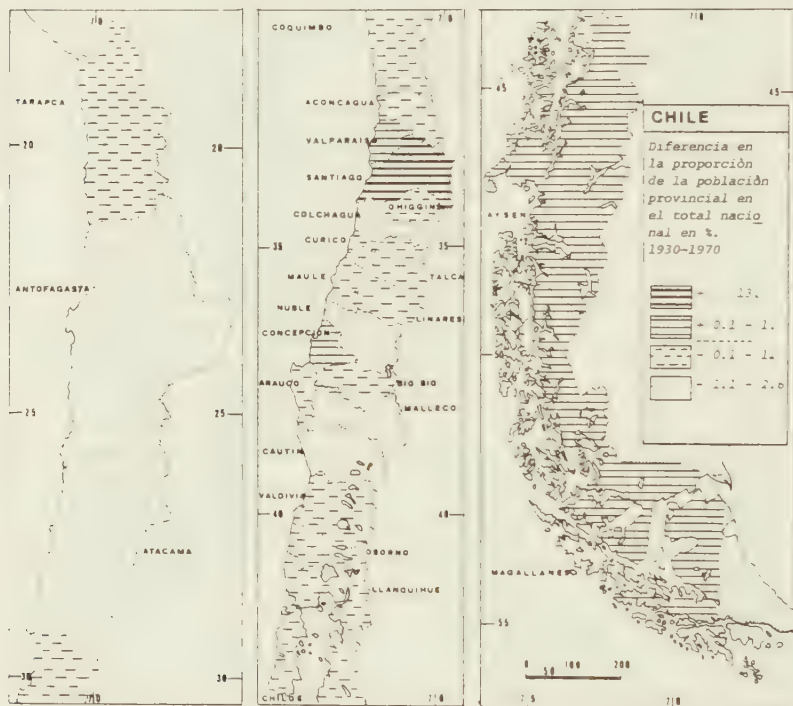
AUMENTO DE LA POBLACION PROVINCIAL EN % ENTRE 1930 Y 1970.(*)



(*) DIRECCION NACIONAL DE ESTADISTICA. "Censo de Población y Vivienda de 1930" Santiago, 1932.
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA. "Censo de Población y Vivienda de 1970" Santiago, 1972.

MAPA Nº 7

DIFERENCIA EN LA PROPORCION DE LA POBLACION PROVINCIAL EN EL TOTAL NACIONAL EN %. 1930-1970(*)



(*) DIRECCION NACIONAL DE ESTADISTICA. "Censo de Población y Vivienda de 1930" Santiago, 1932.
INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA. "Censo de Población y Vivienda de 1970" Santiago, 1972.

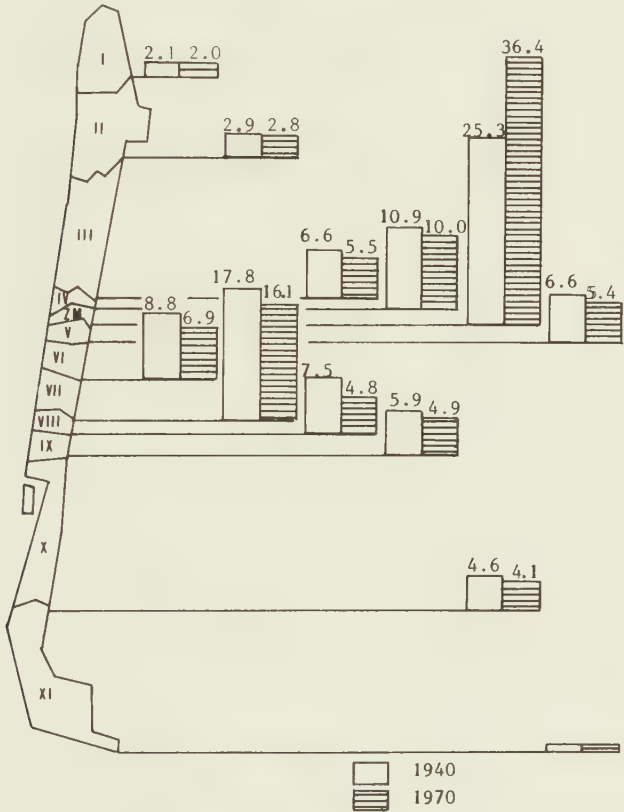
Nota: Para interpretar este mapa se debe tomar en cuenta que el índice en por ciento significa la proporción en que la población provincial participa, entre los años 1930 y 1970, en el total de la población nacional.

Así por ejemplo, la provincia de Tarapacá, en el extremo norte, disminuyó entre un 0,1 y 1,0 % en su participación en el total de la población nacional entre 1970 y 1930.

(% en el total de la población nacional en 1970 MENOS % en el total de la población nacional en 1930).

GRAFICO Nº 5

DISTRIBUCION DE LA POBLACION SEGUN REGIONES:(%) 1940 y 1970. (*)



(*)SASSENFELD,H. Obra citada.

TABLA Nº 17

DISTRIBUCION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR PROVINCIAS (*)

1940-1970

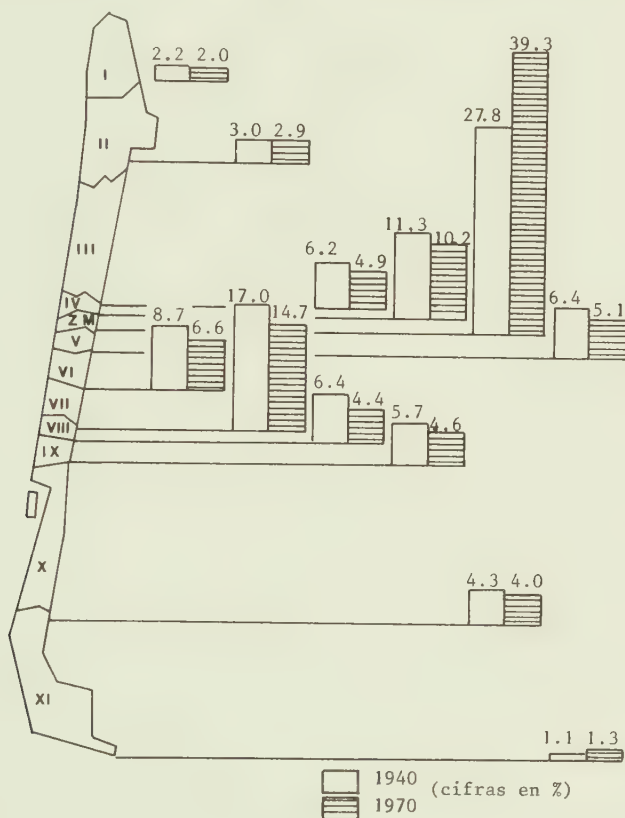
Participación en la Población Activa Nacional en %				
PROVINCIAS	1940	1952	1960	1970
Tarapacá	2.2	1.8	1.8	2.0
Antofagasta	3.0	3.4	3.0	2.9
Atacama	1.8	1.3	1.7	[4.9
Coquimbo	4.4	4.0	3.7	
Aconcagua	2.3	2.2	1.9	[10.2
Valparaíso	9.0	8.7	8.4	
Santiago	27.8	32.0	35.0	39.3
O'Higgins	3.9	3.7	3.4	[5.1
Colchagua	2.5	2.3	2.0	
Curicó	1.6	1.5	1.4	[6.6
Talca	3.2	2.9	2.7	
Maule	1.3	1.1	1.0	
Linares	2.6	2.4	2.3	
Ñuble	4.6	4.0	3.8	[14.7
Concepción	6.2	6.7	6.9	
Arauco	1.2	1.1	1.1	
Bío-Bío	2.3	2.1	2.2	
Malleco	2.7	2.4	2.2	[4.4
Cautín	6.4	5.4	5.0	
Valdivia	3.7	3.7	3.4	[4.6
Osorno	2.0	2.1	2.0	
Llanquihue	2.2	2.2	2.2	[4.0
Chilo	1.8	1.6	1.3	
Aysén	0.3	0.5	0.5	
Magallanes	1.1	1.1	1.3	1.3
CHILE TOTAL	100.1	100.2	100.2	100.0

Nota: Discrepancias del 100% en los valores para el país se deben al redondeo de las cifras decimales.

(*) SASSENFELD, H. Obra citada.

GRAFICO Nº 6

DISTRIBUCION DE LA POBLACION ACTIVA POR REGIONES EN 1940 Y 1970. (*)



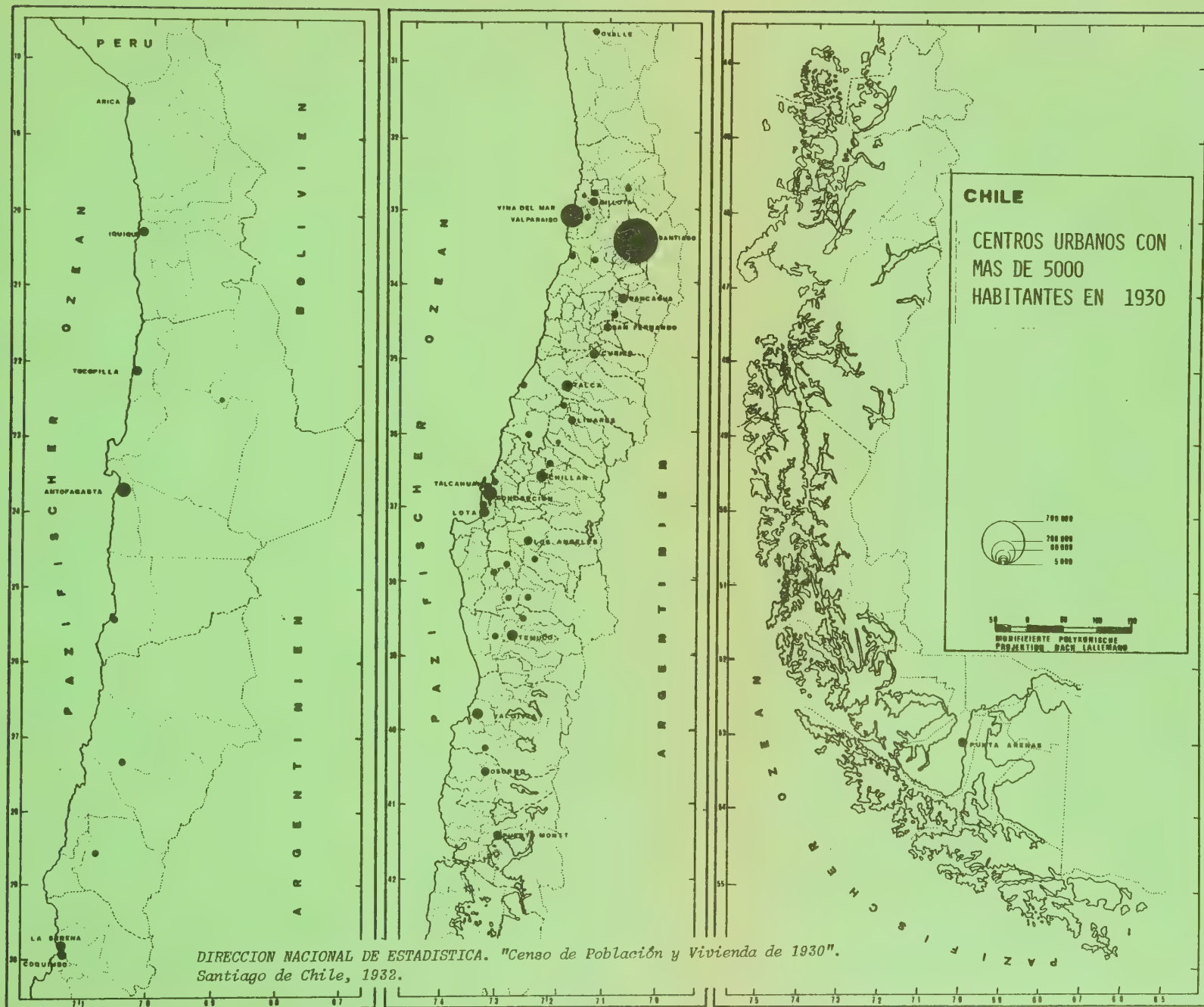
(*) SASSENFELD, H: *Obra citada.*

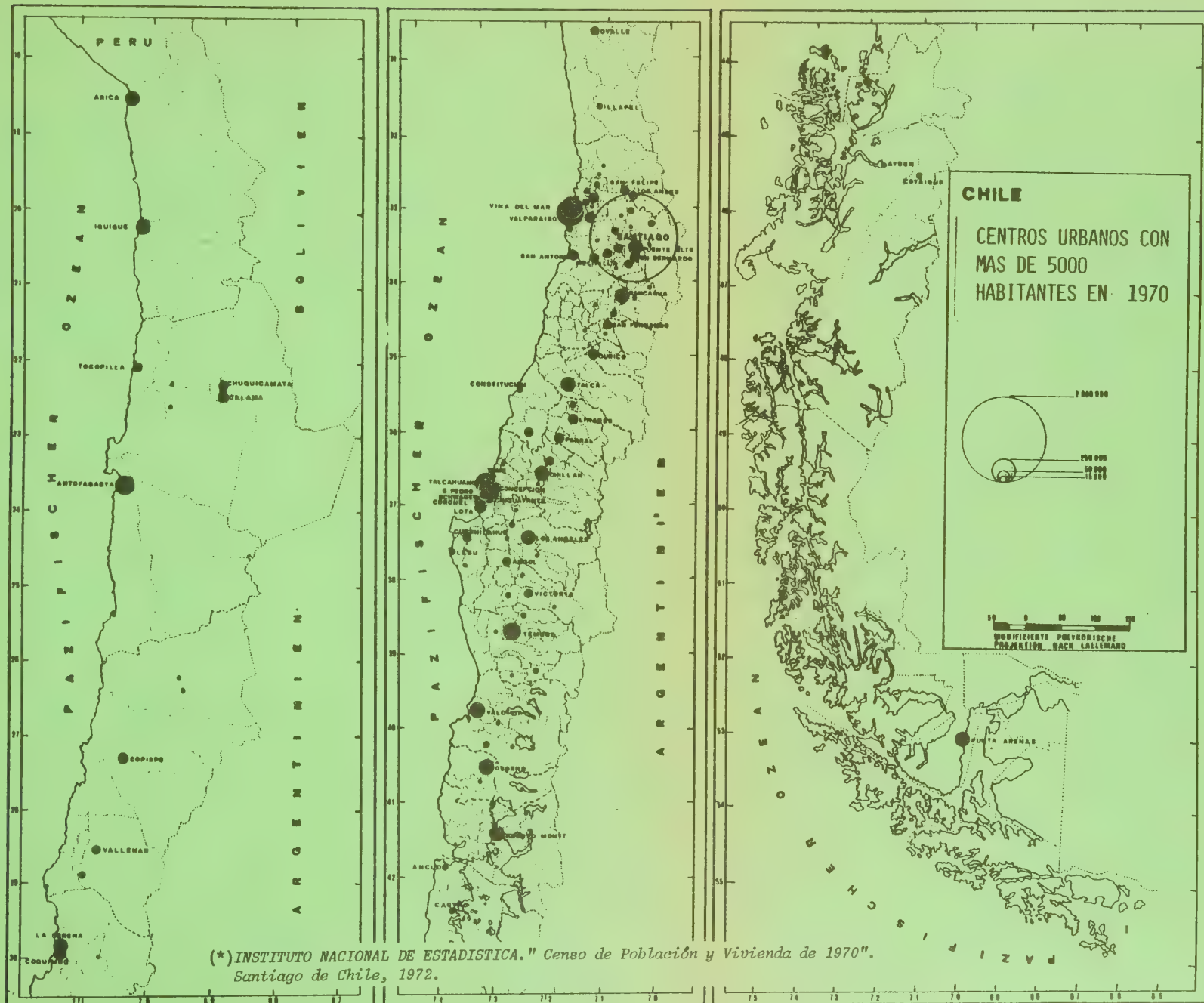
MAPA Nº 8

CHILE: POBLACION PROVINCIAL URBANO-RURAL. 1970 (*)



(*) INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS. "Censo de Población y Vivienda 1970" Santiago de Chile, 1972.





Relacionando estas cartas con las observaciones anteriores, se puede apreciar entonces, que el crecimiento demográfico ha sido absorbido por las ciudades y que entre ellas destacan los centros de Santiago y Concepción.

Pués bien, el exámen de estos materiales, además de mostrarnos un sistema concentrado - y siguiendo los criterios de la estrategia- permite afirmar que los grados de concentración han alcanzado niveles muy altos; lo que produce fuertes oposiciones o desequilibrios entre los espacios poblados y despoblados, entre el medio rural y el medio urbano, entre los espacios productivos y los espacios improductivos, entre el polo y la periferia. O sea, el modo en que se presenta el fenómeno de la concentración permite calificar y cada variable analizada, así como al conjunto del sistema en situación de desequilibrio. Ahora bien, nuevamente, si analizamos estas características en el tiempo, veremos que no se trata de una situación coyuntural, sino que corresponde a un proceso de concentración/desequilibrio que tiene su cúspide(hasta ahora) precisamente en 1970.

Otro ángulo significativo desde el cual podemos apreciar la concentración del sistema, lo proporcionan los cuadros y cartogramas siguientes:

- Distribución del Producto Interno Bruto por Provincias 1960 y 1966/67 (p.151)
- Índice de Cambio del Producto Interno Bruto, 1960-1970 (p.153)
- Distribución del Producto Interno Bruto por Regiones en 1960 y 1970 (p.152)
- Producto Interno Bruto per Cápita por Provincias 1966,1968, 1970 (p.154)
- Distribución de la Inversión Pública por Regiones. 1965-1970 (p.156)
- Producto Interno per Cápita por Provincias Ordenadas Jerárquicamente (p.155)

En el cuadro sobre la participación relativa regional en el total del Producto Interno Bruto (páginas 151/52) vemos con claridad que ella en 1960, se distribuye concentrándose en la Zona Metropolitana, Valparaíso, Región del Bío-Bío y Antofagasta; asociada seguramente al producto industrial y de servicios aportados por los tres principales centros urbanos del país y luego a las actividades mineras del Norte Grande. Ahora bien, en 1970, no solamente se repite el padrón anterior, sino que además la Zona Metropolitana aumenta el equivalente casi al total de la región que le sigue en importancia (Valparaíso). Por otro lado, el mismo cuadro nos permite darnos cuenta de

como, incluso en la actividad más dinámica de la economía (industria), la tendencia a la concentración en Santiago es creciente. Hecho que deducimos al observar la tendencia de participación decreciente de Valparaíso y Concepción (que, recordemos, la estrategia 1964/70 había ubicado como centros de desarrollo multi-regional). Así, fuera de Santiago, solamente las provincias mineras (Gran Minería), junto con aparecer ocupando lugares de tercer orden, muestran una tendencia al crecimiento relativo. En el cuadro siguiente, sobre el índice de cambio del PIB, apreciamos además el descenso del ritmo de crecimiento general (página 153). Esto adquiere aún más relieve en el cuadro sobre la distribución del producto "per cápita" y en el cuadro sobre la distribución de las inversiones públicas por regiones (páginas 154, 155 y 156). Del primero se desprende inmediatamente que los valores más altos de lo que podríamos llamar productividad de las regiones se localizan en las provincias mineras del norte (Antofagasta, Atacama y Tarapacá), en O'Higgins, provincia también productora de cobre (inmediatamente al sur de Santiago) y en la provincia petrolera de Magallanes, así como en las provincias industriales del centro. Esta circunstancia habla claramente no sólo de la repetición del padrón de concentración regional, sino que además de un padrón de concentración intra-regional. Esto último se desprende del hecho de que las actividades responsables de los mayores niveles de productividad, en nuestro caso, son la minería (Gran Minería) y la industria; que como es sabido son actividades que se localizan puntiformemente en el espacio y que en el caso chileno no derraman verdaderamente el producto a su entorno regional. Luego hay que hacer notar también, que dicho padrón de distribución regional de productividad no ofrece cambios de importancia entre 1966 y 1970, según se puede ver en la ordenación jerárquica de la tabla anterior (página 155). En esta última tabla mencionada, vemos además, como la variación del índice es bastante grande, pues en 1966 la productividad de la última provincia era de 5,6 veces menor que de la primera, situación que aumenta levemente en 1970, al ser ahora de 5,7.

Finalmente del cuadro sobre la distribución de las inversiones públicas, vuelve a surgir el mismo esquema de concentración/desequilibrio, hecho que además entra en abierta contradicción con los planteamientos desconcentradores de la estrategia (página 156).

TABLA N° 18

DISTRIBUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR PROVINCIAS 1960 Y 1966/70 (*)

PROVINCIAS	PROPORCION EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO EN PORCIENTO						
	1960 (a)	1970 (a)	1966 (b)	1967 (b)	1968 (b)	1969 (b)	1970 (b)
Tarapacá	1.9	3.0	2.4	2.5	2.4	2.4	2.5
Antofagasta	6.3	6.8	6.8	6.6	6.5	7.1	6.8
Atacama	5.2	5.0	2.9	2.7	2.8	2.7	3.0
Coquimbo			2.6	2.4	2.5	2.5	2.4
Aconcagua	11.9	9.5	1.6	1.6	1.6	1.5	1.5
Valparaíso			8.7	8.5	8.6	8.7	8.6
Santiago	40.0	46.4	44.7	44.9	44.4	44.5	45.1
O'Higgins	5.6	5.3	3.6	4.2	3.8	4.3	4.0
Colchagua			1.1	1.1	1.2	1.0	0.9
Curicó			0.8	0.7	0.8	0.7	0.8
Talca			1.9	1.9	2.0	1.8	1.9
Maule	5.1	4.1	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6
Linares			1.2	1.2	1.2	1.2	1.1
Ñuble			1.7	1.8	1.9	1.9	1.8
Concepción			6.4	6.4	6.4	6.4	6.3
Arauco	12.7	10.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Bfo-Bfo			1.3	1.5	1.5	1.5	1.5
Malleco			1.0	0.9	1.0	1.0	1.0
Cautín	2.7	1.9	2.2	2.1	2.1	2.1	2.1
Valdivia	4.0	3.1	2.0	1.9	2.0	1.9	1.8
Osorno			1.4	1.5	1.5	1.5	1.4
Llanquihue			1.7	1.5	1.5	1.5	1.5
Chiloé	2.7	2.4	0.5	0.5	0.6	0.5	0.5
Aysén			0.4	0.5	0.5	0.5	0.5
Magallanes	2.0	2.1	2.1	2.1	2.0	1.9	1.9
CHILE TOTAL	100.1	100.1	100.1	100.1	99.9	100.2	100.0

Nota: Discrepancias del 100% en los valores para el país se deben al redondeo de las cifras decimales.

(a) ODEPLAN. "El Desarrollo Regional de Chile en la Década 1970-1980" Santiago de Chile 1970. Página 8.

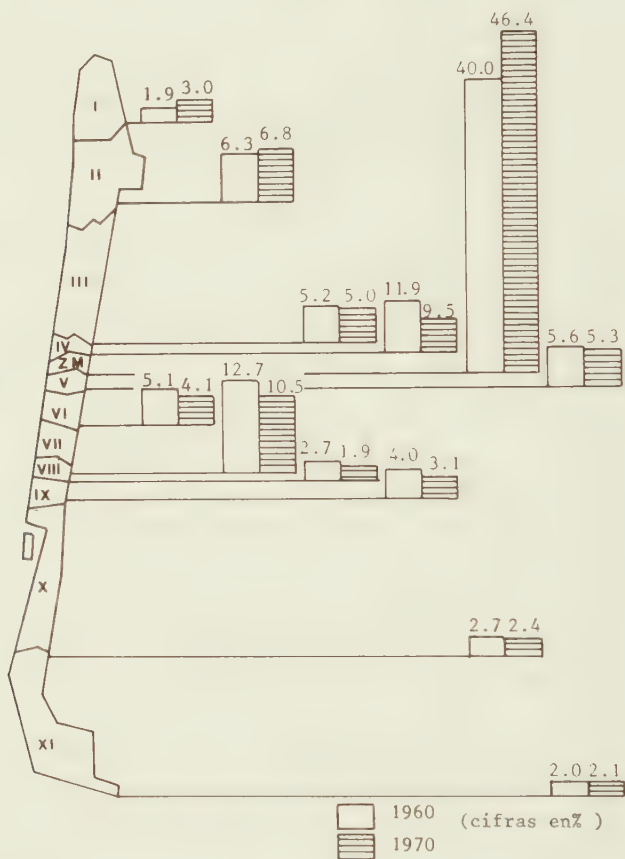
(b) ODEPLAN. "Balances Económicos de Chile 1960-1970" Santiago de Chile, 1972. Página 204.

Los datos para 1970 se desprenden de estimaciones. Como los métodos empleados en las publicaciones no son explícitos, la comparación entre ambas publicaciones oficiales no es correcta.

(*) SASSENFELD, H. Obra citada.

GRAFICO Nº 7

DISTRIBUCION DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR REGIONES EN 1960 Y 1970 (*)



(*) SASSENFELD, H.: Obra citada.

TABLA Nº 19

INDICE DE CAMBIO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO, 1960-1970 (*)
(1960=100)

REGIONES	1960	1967	1970 ^a	Dirección del cambio comparado con el del país
Tarapacá	100	181	228	+
Antofagasta	100	145	181	+
Atacama				
Coquimbo	100	135	130	-
Aconcagua				
Valparaíso	100	118	120	-
Santiago	100	157	181	+
O'Higgins				
Colchagua	100	131	169	+
Curicó				
Talca	100	120	137	-
Linares				
Suble				
Concepción				
Arauco	100	123	136	-
Bío-Bío				
Malleco				
Cautín	100	107	100	-
Valdivia				
Osorno	100	120	127	-
Llanquihue				
Chilo	100	130	140	-
Aysén				
Magallanes	100	130	140	0
CHILE	100	140	157	

a= estimación

(*) ODEPLAN. "El Desarrollo Económico y Social de Chile en la Década de 1970-1980", Santiago de Chile, 1970.

TABLA Nº 20

PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CAPITA POR PROVINCIAS 1966, 1968, 1970. (*)

Provincias	Producto Interno Bruto Per Capita (en E ^o de 1965)		
	1966	1968	1970
Tarapacá	2674	2767	3011
Antofagasta	5263	5340	5901
Atacama	3614	3751	3454
Coquimbo	1472	1506	1562
Aconcagua	1930	1955	2098
Valparaíso	2312	2404	2557
Santiago	2678	2795	3002
O'Higgins	2302	2522	2817
Colchagua	1249	1385	1201
Curicó	1371	1436	1435
Talca	1594	1774	1774
Maule	1126	1530	1506
Linares	1187	1306	1307
Nuble	1060	1200	1286
Concepción	1927	2032	2127
Arauco	1043	985	1044
Bío-Bío	1333	1590	1687
Malleco	1137	1127	1209
Cautín	1011	1010	1087
Valdivia	1414	1440	1456
Osorno	1648	1883	1892
Llanquihue	1605	1557	1607
Chilo	924	1021	1033
Aysén	1329	2022	2178
Magallanes	4436	4574	4768
CHILE TOTAL	2182	2291	2442

Nota: Los datos de población entre los Censos son bastante inexactos. Para el año 1970, se han tomado los datos de la muestra preparatoria al censo de ese año. Por ello las comparaciones temporales e interregionales son limitadas.

(*) SASSENFELD, H. Obra citada.

TABLA Nº 21

PRODUCTO INTERNO BRUTO PER-CAPITA. (En Escudos de 1965) (*)
ORDENACION JERARQUIZADA DE LAS PROVINCIAS PARA LOS AÑOS 1966 Y 1970.

<u>PROVINCIAS 1966</u>	<u>Escudos 1965</u>	<u>RANGO</u>	<u>PROVINCIAS 1970</u>	<u>Escudos 1965</u>
Chiloé	924	1	Chiloé	1033
Cautín	1011	2	Arauco	1044
Arauco	1043	3	Cautín	1087
Ñuble	1060	4	Colchagua	1201
Maule	1126	5	Malleco	1209
Malleco	1137	6	Ñuble	1286
Linares	1187	7	Linares	1307
Colchagua	1249	8	Curicó	1435
Aysén	1329	9	Valdivia	1456
Bío-Bío	1333	10	Maule	1506
Curicó	1371	11	Coquimbo	1562
Valdivia	1414	12	Llanquihue	1607
Coquimbo	1472	13	Bío-Bío	1687
Talca	1594	14	Talca	1774
Llanquihue	1605	15	Osorno	1892
Osorno	1648	16	Aconcagua	2098
Concepción	1927	17	Concepción	2127
Aconcagua	1930	18	Aysén	2178
O'Higgins	2302	19	Valparaíso	2557
Valparaíso	2312	20	O'Higgins	2817
Tarapacá	2674	21	Santiago	3002
Santiago	2678	22	Tarapacá	3011
Atacama	3614	23	Atacama	3454
Magallanes	4436	24	Magallanes	4768
Antofagasta	5263	25	Antofagasta	5901
Promedio Nacional	2182			2442
Relación de Valores				
Extremos	5.6			5.7

(*) Datos de SASSENFELD, H. Obra citada. Página 229.

TABLA Nº 22

DISTRIBUCION DE LA INVERSION PUBLICA POR REGIONES. 1965-1970. (*)

PROVINCIAS	Porciento de la Inversión Pública					
	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Tarapacá	6.8	5.3	6.2	6.1	3.0	5.7
Antofagasta	2.1	2.0	2.5	2.4	4.2	3.0
Atacama						
Coquimbo	6.0	4.5	3.6	3.9	4.5	4.6
Aconcagua						
Valparaíso	12.0	11.3	9.0	8.6	9.9	8.1
Santiago	31.3	32.7	39.0	35.2	29.1	33.0
O'Higgins						
Colchagua	2.8	3.3	5.9	4.6	9.6	3.9
Curicó						
Talca						
Maule	5.6	4.6	4.2	5.0	5.2	4.7
Linares						
Ñuble						
Concepción						
Arauco	17.3	19.8	15.3	17.5	17.7	20.8
Bío-Bío						
Malleco						
Cautín	2.6	2.6	2.5	2.2	2.2	2.1
Valdivia						
Osorno	4.5	4.2	3.2	3.8	3.8	4.0
Llanquihue						
Chiloé	4.1	4.6	4.4	4.7	4.4	3.4
Aysén						
Magallanes	4.9	5.0	4.2	6.0	6.4	6.7
CHILE TOTAL	100.0	99.9	100.0	100.0	100.0	100.0

Notas: Las desviaciones del valor 100% se deben al redondeo de los decimales.

Las inversiones no contabilizadas en los años 1968 a 1970, no han sido tomadas en cuenta.

En la publicación oficial "Balances Económicos de Chile 1960-1970", se encuentran valores que no corresponden a los de esta tabla, para el año 1967. Ver "Balances Económicos...! Obra citada.

(*) SASSENFELD, H. Obra citada.

- Crítica:

En las páginas anteriores se ha podido apreciar como las características del sistema regional que se trató de cambiar, se acentuaron; hecho que por si solo habla del fracaso de la estrategia implementada en el período 1964-1970. Y hasta aquí podría llegar nuestra crítica, vale decir, poniendo solamente en evidencia el fracaso de la estrategia del desarrollo regional polarizado en Chile.

Sin embargo queremos avanzar algunos tramos más en ella y examinar esa experiencia con el objeto de sacar algunas ideas que puedan ser útiles a la continuación del esfuerzo planificador del desarrollo regional en Chile y tal vez a la ciencia regional en general.

Una crítica ha sido ya ensayada por Boisier (86), cuyas ideas principales resumiremos a continuación:

Uno de los aspectos que mueve la crítica de este especialista se refiere a la metodología empleada. En este sentido, critica abiertamente la carencia considerable de métodos rigurosos para analizar el fenómeno de la polarización; hecho que confunde la estrategia en su teoría y en su práctica. Así por ejemplo, en la obra que hemos ya citado en la nota 85, este autor critica repetidamente que se confundió el concepto de polo con el de centro nodal. Luego, la misma identificación de los polos se hace de acuerdo a criterios puramente económicos y en no pocos casos de acuerdo a criterios absolutamente urbanísticos, sin considerar las condiciones sociales prevalecientes en las regiones; situación que impidió visualizar en las regiones las actitudes hacia el cambio (elemento importante en la estrategia de la polarización).

Crítica, por otro lado, la ausencia de instrumentos para implementar la estrategia, así como la falta de correspondencia entre las acciones concretas de política regional y la jerarquía de los polos de crecimiento.

En lo metodológico finalmente, critica la interpretación estrictamente puntiforme del fenómeno de polarización, lo que tiende a transformar los polos de crecimiento en enclaves.

En lo relativo a los recursos destinados a la implementación de la estra-

(86) BOISIER, S. *Obra citada.*

tegia, señala que ha habido también poca correspondencia entre la asignación territorial de la inversión pública y los planteamientos de la estrategia de la polarización formulada.

Para terminar, en lo que atañe a los resultados atribuibles a la estrategia, dice que ésta ha tenido éxito en lo referente a la " *creación, activación y reforzamiento de ciertos centros (polos) de crecimiento, pero no ha tenido éxito en internalizar para cada región los efectos de la polarización. En otras palabras, el proceso de polarización se ha dislocado de los espacios geográficos en donde debiera haberse manifestado, para situarse exclusivamente en el espacio económico funcional*" (87).

Después de esta crítica, Boisier se pregunta si esta ha sido el resultado, *¿Era necesario para ello formular una política de desarrollo regional? Idéntico resultado no se habría obtenido mediante un esquema tradicional de planificación global y sectorial?*" (88).

Luego, en el terreno de las explicaciones del fracaso acusado, abre dos posibilidades: la ineficiencia del proceso de formulación e implementación de la estrategia y la brevedad del período de aplicación.

Hemos resumido esta crítica porque ha sido hecha sobre una línea situada en el campo de la metodología y de la eficiencia en la formulación e implementación de la estrategia de la polarización ;aspecto que no queremos dejar pasar inadvertido . En esta dirección también hemos observado que la metodología utilizada fue confusa y marcadamente insuficiente, así como también fueron notorias las inconsecuencias entre esta línea estratégica para el desarrollo regional y los instrumentos y recursos empleados para hacerla realidad.

Por nuestra parte, queremos agregar que el análisis de las tablas, mapas y cartogramas presentados y comentados nos deja entrever que no sólo la situación de concentración/desequilibrio se ha mantenido e incluso aumentado; sino que además - de la propia reflexión sobre las informaciones que hemos venido presentando a lo largo de este estudio, ligadas al problema de la concentración/desequilibrio regional- se desprende que tales fenómenos son pálidas exteriorizaciones de una estructura

(87) BOISIER, S. *Obra citada*.

(88) Boisier, S. *Obra citada*.

regional profundamente marcada por la desigualdad. Esta desigualdad va más allá de los promedios para ciertos espacios o territorios. Es decir, va más allá de la desigual distribución de una variable en las regiones de planificación, provincias o cualquiera unidad territorial que se quiere utilizar. Se trata de desigualdades que descansan en la desigualdad frente a la posibilidad de emplear las fuerzas productivas (capital y trabajo) de decidir localizaciones de las unidades productivas, de residencia y de trabajo. Desigualdades frente a la posibilidad de incorporar nuevas tecnologías en las unidades de producción, frente al consumo, etc. Enfocado el problema desde este punto de vista, se hace posible llegar al establecimiento de leyes objetivas y esenciales del funcionamiento regional y por ellas explicar los padrones de concentración/desequilibrio espacial observados.

En otros términos, nuestra crítica no va encaminada a enfrentar el fracaso en la aplicación de los polos de desarrollo para intentar después establecer un puente entre el concepto de polo y los instrumentos de política que lo ponen en funcionamiento, de manera finalmente, poder llegar a un modelo "puro" o "teórico" de funcionamiento regional (modelo INDUPOL, por ejemplo) (89). Más bien espera indicar que por vía de una estrategia de polarización no es posible atacar de raíz los problemas de concentración/desequilibrio. Al final de las cuentas, una política de polarización como la ensayada en Chile, a lo más pudo acoplar en mejor forma algunos polos económicos del país al mercado mundial, pero sin que se haya observado un acoplamiento interno entre los polos y las regiones, entre los polos entre sí, ni entre las diferentes regiones; produciéndose como hemos visto una acentuación de la concentración/desequilibrio y de los flujos unidireccionales de los excedentes económicos -hacia el centro- hecho que tiende a profundizar los desequilibrios espaciales y sociales.

Consideramos que el fondo del problema está justamente en el por qué no ha sido posible formular con mayor eficiencia una

(89) BOISIER, SERGIO: "INDUSTRIALIZACION, URBANIZACION, POLARIZACION: HACIA UN ENFOQUE UNIFICADO. En *Planificación Regional y Urbana en América Latina. Textos ILPES*. Mexico. 1974.

política como la analizada y por qué no ha sido posible llegar a grados apreciables de consecuencia entre su formulación y la utilización de mecanismos adecuados y la destinación de recursos destinados a la implementación de la estrategia. Por qué, a pesar de todo el esfuerzo (aunque insuficiente e imperfecto) la Zona Metropolitana continuó siendo el único polo de desarrollo (aunque en verdad, después del análisis puede ser considerado con mayor propiedad como polo de subdesarrollo). Por qué, al fin, después de todo, nos encontramos en 1970 con un sistema regional más desequilibrado que antes?

Responder a todas estas interrogantes, indudablemente queda fuera del alcance de este trabajo. Por lo tanto dejaremos esas preguntas solamente planteadas, así como también dejaremos planteado otro camino posible para su solución.

En general y sin escoger el camino de continuar la crítica tendiente a la obtención de un modelo teórico de polarización aplicable a Chile y sin tratar de sacar a luz el fondo teórico-político de la estrategia, consideramos que desde su comienzo hasta su fin la política de desarrollo polarizado en Chile desliga fatalmente al sistema regional de sus raíces. Aunque formalmente parte caracterizando al sistema como dependiente y atrasado, concentrado/desequilibrado, no intenta explicar estas características en su dimensión histórica, a través de la cual se habría podido dar fácilmente cuenta de que ellas están justamente en el funcionamiento de extracción del excedente económico-social por parte de centros económicos y geográficos.

El vacío de la estrategia en estos aspectos, precisamente la hacen ser contradictoria, ineficiente e incapaz de controlar la dinámica de un sistema cuyas leyes ignoró, encontrándose por ello después de un tiempo, con efectos contrarios a los deseados.

5.4) La Experiencia de la Estrategia del Desarrollo Regional Integrado

5.4.1. Situación socioeconómica general y regional en 1970.

"La sociedad y la economía chilenas han evolucionado en el marco periférico y satélite a los centros de dominación capitalista, logrando un grado promedio de crecimiento económico relativamente alto dentro de A. Latina y a la vez un desarrollo de la organización institucional y ciertos avances culturales y sociales, si bien es cierto se ha mantenido secularmente una gran desigualdad de oportunidades para los diversos grupos sociales (90). Así define a la sociedad chilena, la combinación política que obtuviera el 36,3% de los votos en las elecciones presidenciales de septiembre de 1970 y que asumiera constitucionalmente el Ejecutivo y la administración del país en noviembre del mismo año. (91).

(90) ODEPLAN. "Plan de Desarrollo de la Economía Nacional 1971-1976. Antecedentes sobre el Desarrollo Chileno, 1960-1970". Santiago de Chile, 1971.

(91) Como es sabido, el 4 de septiembre, el sufragio universal otorga la primera mayoría relativa al candidato de la Unidad Popular, coalición con predominio de partidos obreros. Candidato electo es Salvador Allende, militante de un partido marxista-leninista. La Constitución chilena, cuando ninguno de los candidatos ha obtenido la mayoría absoluta, entregaba al Parlamento la facultad de elegir al presidente, de entre los candidatos que hubieran obtenido las dos primeras mayorías relativas. En aquella oportunidad, como en otras, el Parlamento, donde las fuerzas de la Unidad Popular eran minoría (80 representantes sobre 200, eligió presidente al doctor Salvador Allende por 153 votos contra 35 y 7 en blanco. A continuación, incluimos una tabla con el resumen del comportamiento electoral chileno, realizado por WEISCHET.

WEISCHET, WOLFGANG. "Agrarreform und Nationalisierung des Bergbaus in Chile. Wissenschaftliche Buchgesellschaft Darmstadt, BDR, 1974.

TABLA Nº 23

DISTRIBUCION POLITICA DE LAS VOTACIONES EN LAS ELECCIONES PARLAMENTARIAS Y PRESIDENCIALES ENTRE 1965 y 1973.

Stimmenanteil bei den Parlaments- und Präsidentschaftswahlen 1965—1973

Chile, 1970, S. 134]

(nach Registro electoral)

Partei		Parlamentswahlen		Präsidentschaftswahlen
	1973 (in %)	1969 (in %)	1965 (in %)	1970 (in %)
Liste CODE	0,88			
Demócrata Cristiano' PDG	29,12	29,8	42,3	27,84 Tomic (PDC)
Nacional PN	21,31	20,0	Conservador 5,2	34,98 Alessandri (PN)
			Liberal 7,3	
PADENA	0,36			
Demócr. radical DR	2,26			
Izquierda radical PIR	1,81			
Radical PR	3,72			
Socialista PS	18,66			
Comunista PC	16,22			
MAPU	2,53			
Izquierda cristiana IC	1,18			
API	0,79			
Liste UP	0,88			

UP Unidad Popular ist eine Art Volksfront, der die jeweils angezeigten Parteien angehören.

CODE Confederación Democrática ist eine Koalition der Oppositionsparteien zur Parlamentswahl 1973.

Para esta combinación política de gobierno, su acción tiene fundamentos que se apoyan en la propia evolución de la formación social chilena. En este sentido comienza constatando que el estado chileno se organiza relativamente temprano (alrededor de 1830) y que en la base de esta organización se reconocen las clases sociales fundamentales que lo sustentan. Se trata de la oligarquía terrateniente y de una clase empresarial que tiene su origen en las actividades industriales y mineras.

Con la Guerra del Pacífico se consolida la nacionalidad chilena y se estructura la alianza burguesía minera-oligarquía terrateniente con base a los intereses comunes en el comercio de exportación. En este período se forma la economía exportadora.

Este sistema exportador sufre una primera crisis en la Primera Guerra Mundial, a partir de la cual se inicia una industrialización incipiente y la formación de un proletariado urbano, así como también emergen los sectores medios.

La crisis mundial de 1930 afectó profundamente la economía chilena, determinando una política económica de sustitución de importaciones industriales. La industria adquiere un carácter monopolístico y concentradora de ingresos, tanto por la naturaleza de los bienes a producir como por la tecnología importada que requería. En lo político se realiza una alianza entre los grupos medios y el proletariado, lo que da origen al Frente Popular (1938-1948). Esta alianza política da un nuevo impulso a la industrialización por medio de la creación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO). Paralelamente se acentúa el proceso de urbanización y proletarianización de la sociedad. Esta alianza se rompe, con el viraje de los sectores medios hacia la derecha. Los nuevos gobiernos implementan una reprivatización de la economía y esta se abre al flujo de capitales extranjeros, no sólo hacia la minería sino que ahora también hacia la industria y servicios.

En la década de los 50, los grupos medios, las masas urbanas despolitizadas y sectores de campesinos, eligen a un gobierno populista y a un gobierno conservador sucesivamente. Aparecen en este período fuerzas políticas de centro que crecen rápidamente en los grupos medios desengañados, en los pobladores marginales y en el campo, con ideario reformista-populista,

que se presenta como alternativa al socialismo y al capitalismo monopolístico, que en el intertanto gana fuerza y cohesión.

La década 1960-1970 es importante por los esfuerzos de la burguesía chilena, con amplio apoyo del extranjero tendientes a activar la economía, a introducir algunas modificaciones estructurales encaminadas a darle vitalidad al capitalismo chileno. Luego de esos esfuerzos viene la frustración en el 70. " *Primero un gobierno conservador ensaya hasta 1964 el fortalecimiento de la burguesía industrial, agropecuaria, comercial y financiera mediante una política de restricción de salarios, precios estimulantes y amplios créditos externos. Sin embargo este ensayo político es resistido por la población y se da paso en 1965 a un régimen de corte reformista en sus comienzos, que inicialmente encamina la economía hacia una redistribución del ingreso, amplía los servicios sociales y abre paso a una reforma agraria; pero que en la mitad de su trayectoria vuelve atrás para terminar en una gestión en la que se persigue el desarrollo de la clase empresarial manufacturera, comercial y financiera, aplicando una política financiera y económica de corte tradicional*" (92).

Entre 1964 y 1970, Chile vuelve a experimentar (en la segunda parte del gobierno DC) un estancamiento económico, a pesar de la cuantiosa ayuda externa y de los precios del cobre, que alcanzan los puntos más altos de toda su historia. Esto demostró que, para poder superar los problemas del desarrollo económico y social se hacía necesario atacar las estructuras que lo paralizaban.

En la década de los 60, las principales características sociales y económicas se pueden, entonces, resumir de la siguiente manera: (93)

- Dependencia externa
- Concentración de la propiedad.
- Concentración del ingreso
- Estancamiento de los sectores productivos
- Desarrollo inarmónico de la infraestructura y servicios sociales deficitarios y de carácter paternalista.

(92) ODEPLAN: *Plan de la Economía Nacional 1971-1976. Antecedentes sobre el Desarrollo Chileno, 1960-1970* Santiago de Chile. 1971. *Obra citada*.

(93) Los datos estadísticos y principales documentos en los que se basa esta caracterización se encuentran en el Apéndice III.

5. 4.2 Interpretación de la estructura espacial de la economía y bases globales para la planificación regional.

A diferencia del enfoque acentuadamente economicista de los planteamientos de la estrategia 1964-1970, en los diversos documentos de la nueva administración se capta claramente una línea marcadamente político-social (94)

Para la nueva estrategia, la organización geográfica de las actividades socio-económicas constituye (cualquiera sea el sistema imperante) una estructura dentro de la cual las regiones desempeñan funciones que responden a los intereses de ese sistema. Ahora bien, esta estructura de la economía surge de un proceso, que teniendo como base dinamizadora el capital social creado en el territorio nacional, interrelaciona funcionalmente los recursos naturales y la población y se localiza en áreas y lugares específicos y bajo formas también específicas.

A partir de esta definición general de la estructura espacial, la estructura actual en Chile es interpretada como el resultado del " *desarrollo histórico capitalista dependiente*" (95) y los problemas que hoy se observan son, entonces, el producto de las contradicciones que el mismo generó.

Consecuentemente con lo anterior se proponen tres medidas básicas que tienen como objetivo romper esa situación estructural, a saber: eliminar el capital monopolístico nacional y extranjero, eliminar el latifundio y nacionalizar las riquezas básicas (96). Conjuntamente a estas medidas tendientes a cambiar la estructura económico-espacial tradicional, se proponen las bases para la nueva economía, donde la planificación jugará un rol de primera importancia.

- (94) ODEPLAN: "Plan de la Economía Nacional 1971-1976. Antecedentes sobre el Desarrollo Chileno 1960-1970". Santiago de Chile. 1971.
ODEPLAN: "Antecedentes y Criterios para la Formulación de la Política de Desarrollo Regional 1971-1976." Santiago de Chile. 1971.
ODEPLAN: "Estrategia del Desarrollo Espacial del Largo Plazo". En BEDRACK, MOISES: "La Estrategia de Desarrollo Espacial en Chile (1970/73)". Buenos Aires. 1974.
- (95) "Programa Básico de Gobierno de la Unidad Popular". en GARCÉS, E. JOAN. "Chile: El Camino Político hacia el Socialismo". Anexo N. 2. Santiago. 1972.
- (96) "Programa Básico de Gobierno de la Unidad Popular" en Garcés. Obra citada.

"En la nueva economía, la planificación jugará un papel importantísimo. Sus órganos centrales estarán al más alto nivel administrativo y sus decisiones, generadas democráticamente, tendrán carácter ejecutivo"(97)

Hacemos notar en este punto esta importante diferencia, relativa al carácter de la planificación, que además de técnica se define como democrática, o sea implica una amplia participación popular, y ahora, repetimos, sus decisiones serán ejecutivas y no indicativas como en el sistema anterior.

Luego el programa pasa a definir las áreas de propiedad, que serán tres: el área de propiedad social, el área de propiedad privada y el área de propiedad mixta. Esta definición es uno de los puntos centrales de la gestión presidencial de Allende. Posteriormente, en el ejercicio del ejecutivo, se alcanzará a implementar en gran parte, excepto en el sector industrial, al ser bloqueado en el Congreso, el proyecto del ley correspondiente. Citamos "in extenso" las definiciones respectivas para cada área:

Area de Propiedad Social: el proceso de transformación de nuestra economía se inicia con una política destinada a constituir un área estatal dominante, formada por las empresas que actualmente posee el Estado, más las empresas que se expropien. Como primera medida se nacionalizarán aquellas riquezas básicas que, como la gran minería del cobre, hierro, salitre y otras, están en poder de capitales extranjeros y de los monopolios internos. Así quedarán integrando este sector de actividades nacionalizadas las siguientes:

- 1) La gran minería del cobre, salitre, yodo, hierro y carbón mineral.
- 2) El sistema financiero del país, en especial la banca privada y seguros.
- 3) El comercio exterior.
- 4) Las grandes empresas y monopolios de distribución.
- 5) Los monopolios industriales estratégicos.
- 6) En general aquellas actividades que condicionan el desarrollo económico y social del país, tales como la producción y distribución de energía eléctrica, el transporte ferroviario, aéreo y marítimo, las comunicaciones, la producción, refinación y distribución del petróleo y sus derivados, incluido el gas licuado, la siderurgia, el cemento, la petroquímica y química pesada, la celulosa, el papel. Todas estas expropiaciones se harán siempre con pleno resguardo del interés del pequeño accionista.

Area de Propiedad Privada: Esta área comprende aquellos sectores de la industria, la minería, la agricultura y los servicios en que permanece vigente la propiedad privada de los medios de producción. Estas empresas en número serán la mayoría. Así por ejemplo en 1967, de las 30 500 industrias (incluyendo la industria artesanal), sólo unas 150 controlaban monopólicamente todos los mercados, concentrando la ayuda del Estado, el crédito bancario y explotando al resto de los empresarios industriales del país vendiéndoles cara la materia prima y comprándoles baratos sus productos.

(97) ODEPLAN: "Plan de la Economía Nacional 1971-1976". Obra citada.

Las empresas que integran este sector serán beneficiadas con la planificación general de la economía nacional. El Estado procurará las asistencias financieras y técnicas necesarias a las empresas de ésta área, para que puedan cumplir con la importante función que desempeñan en la economía nacional, atendiendo el número de personas que trabajan en ellas, como el volumen de la producción que generan.

Además, se simplificarán los sistemas de patentes, aranceles aduaneros, contribuciones y tributos para estas empresas y se les asegurará una adecuada y justa comercialización de sus productos.

A estas empresas se deberán garantizar los derechos de obreros y empleados a salarios justos y condiciones de trabajo justos. El respeto de estos derechos serán cautelados por el Estado y los trabajadores de la empresa respectiva.

Area de Propiedad Mixta: Este sector será mixto porque se compondrá de empresas que combinen los capitales del Estado a los particulares.

Los préstamos o créditos concedidos por los organismos de fomento a las empresas de esta área podrán serlo en calidad de aportes para que el Estado sea socio y no acreedor. Lo mismo será válido para los casos en que dichas empresas obtengan créditos con el aval o garantía del Estado o de sus instituciones. (98)

A estas medidas estructurales básicas se agregan otras de tipo complementario, que no detallaremos en esta oportunidad, pero que también en cierta forma apuntan a atacar el problema de las desigualdades regionales. Citamos entre ellas las medidas que se proponen para igualar y racionalizar los servicios sociales en todo el territorio, eliminar las diferencias regionales de los ingresos, utilización racional de los recursos naturales regionales, etc.

A nivel regional, la estructura se interpreta limitada en su capacidad de crecimiento por la presencia de "polos" que absorben las mayores cuotas de inversión y deprimen al resto del espacio. Por otro lado se considera que la concentración de la población y de las actividades económicas significa un desaprovechamiento del potencial agropecuario, situación que tiene su fondo en la práctica de los terratenientes de orientar sus inversiones hacia otros sectores, pero sin abandonar la tenencia de la tierra.

En resumen, el punto de partida de la nueva estrategia consiste en iniciar la eliminación de los que considera los factores determinantes de los problemas del desarrollo regional así como parte sentando las bases de un nuevo marco económico-social e institucional, dentro del cual el instrumento de la planificación regional deberá insertarse.

(98) Garcés, E. Joan. "Chile: El Camino Político Hacia el Socialismo". Anexo N. 2. Programa Básico de Gobierno de la Unidad Popular. Santiago. 1972.

5. 4. 3. Naturaleza del subsistema de planificación regional, su estructura y sus funciones.

Al desarrollar el mismo punto para el período 1964-1970 (Cap.V, letra c.2.), vimos que la planificación era de naturaleza indicativa para el sector privado e imperativa para el público. Esa naturaleza es planteada en forma diferente por la Administración Allende, sosteniéndose ahora (como hemos leído en la cita al Programa Básico de la UP - página 165) que ella será de tipo ejecutivo (sin hacer distinción entre sector público y privado). Sin embargo dicho postulado no llegó a concretizarse, manteniéndose el mismo esquema anterior: indicativa para el sector privado e imperativa para el público. Pero esto no quiere decir que la situación se mantuviera exactamente igual, ya que bajo el gobierno de la UP, la esfera de la planificación imperativa o ejecutiva se amplió considerablemente a través de la nacionalización del cobre, la profundización y ampliación de la Reforma Agraria, la nacionalización de la banca y del comercio exterior y la intervención y compra de cierto número de empresas industriales y de distribución. (99)

En relación al organigrama de gobierno y de la planificación, ya se ha adelantado en los gráficos de la página 111 de este trabajo que el gobierno de la UP introduce algunas modificaciones de importancia. En primer término, a nivel global, procede a crear el Comité Ejecutivo Económico de Planificación Nacional, que viene a mejorar las funciones de coordinación del tradicional Consejo de Gabinete, y tal como lo indica su nombre, sus instrucciones para el sector público y el Área de Propiedad Social, son imperativas.

En segundo lugar, a nivel de la Oficina Nacional de

(99)"A partir del 4 de noviembre de 1970 el Gobierno de la Unidad Popular procede a aplicar su programa de transformaciones estructurales. En dos años ya tenía situadas en el Área de Propiedad Social a más de 150 empresas industriales, las mas grandes del país, que aportaban el 30% de la producción del sector manufacturero chileno. La banca estaba prácticamente en manos del Estado. Y en el comercio exterior, su gobierno administraba el 85% de las exportaciones, cobre fundamentalmente, y casi el 70% de las importaciones, alimentos en su mayoría. Un gran porcentaje del comercio interior mayorista también estaba bajo el control fiscal. Ya en 1972 se había eliminado el latifundio, y no quedaban en manos privadas fincas de extensión superior a 80 hectáreas de riego básico. Más de medio millón de campesinos habían sido beneficiados por la Reforma Agraria."

TAUFIC, CAMILO: "Chile en la Hoguera" Buenos Aires. 1974.

Planificación, se procede a crear los Comité ODEPLAN-CUT (Central Unica de Trabajadores). Esto significó crear una instancia técnico-política de participación de los trabajadores organizados sindicalmente en la gestión planificadora. Dicho esquema se repitió a nivel de ORPLAN (Oficina de Planificación Regional). Por intermedio de esta instancia fue posible incorporar criterios globales respecto a los sueldos y salarios, para regiones rurales y urbanas y al mismo tiempo movilizar importantes fuerzas sociales hacia los objetivos de la estrategia global y regional.

Al lado de estas dos modificaciones institucionales se va a desarrollar una creciente movilización del aparato administrativo en torno a la necesidad de la coordinación regional, lo que tendrá algunos efectos en el campo de la solución de problemas relativo a las prioridades de inversiones públicas y ejecución de programas coordinados de tipo multisectorial en las regiones.

Fuera de estos cambios, en el plano organizativo, no se llevan a cabo otros de importancia o previsibles, tales como el cambio de los equipos técnicos y administrativos del conjunto del sistema de planificación (excepto cuadros de dirección). Esta última situación trae como consecuencia el trabajo lento y el boycott de los planes y programas del gobierno.

Los cambios mayores ocurridos en el sistema de planificación, se refieren principalmente a las funciones del sistema y a la estrategia global y espacial de desarrollo, tal como veremos más adelante.

Pero antes de entrar a esos puntos, mostraremos brevemente los hitos más sobresalientes del camino que se sigue para llegar a la formulación de esas estrategias y especialmente la nueva estrategia espacial.

A fines de 1970 y comienzos de 1971, la Dirección de Planificación de Desarrollo Urbano (DPDU) y ODEPLAN suscriben un convenio de coordinación espacial con el fin de establecer criterios únicos de localización de las inversiones. Durante 1971 la DPDU, inicia el estudio del "Sistema Regional de Centros Poblados" que viene a ser la alternativa a los "Polos y Focos de Desarrollo". Con este trabajo se

avanza en la confección de un diagnóstico para cada provincia y región, pero sin llegar aun a la explicitación de la política nacional espacial.

Luego, después de una redefinición de los objetivos y de la estructura del Sistema Nacional de Planificación, se procede a formar un amplio equipo de trabajo, que durante 1972, diseñará la "Estrategia del Desarrollo Espacial de Largo Plazo"(100).

El equipo estuvo integrado por los siguientes organismos:

- Oficina de Planificación Nacional: ODEPLAN
- Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano: DPDU.
- Centro de Planeamiento, Universidad de Chile: CEPLA .
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: PNUD.
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes. MOPT.
- Instituto de Investigaciones de Recursos Naturales. IREN.
- Corporación de Fomento de la Producción. CORFO.
- Centro de Estudios Urbano Regionales. CEUR.
- Departamento de Geografía, Universidad de Chile.

Dicho plan de acción debía ser difundido y discutido a nivel nacional. " Las organizaciones de base, los entes intermedios y las instituciones públicas debían pronunciarse sobre sus propuestas para luego acordar su aplicación como un compromiso social y nacional. El golpe militar de 1973, sorprendió a este proceso en su gestación" (101).

Como se puede apreciar en la cita, la estrategia de desarrollo espacial del gobierno de la UP no alcanzó a llegar a su fase de aplicación. Esto significó además, durante el período 1970-1973 que las oficinas de ORPLAN siguieron funcionando bajo los esquemas de trabajo heredados de la administración anterior, al mismo tiempo que debían responder a las nuevas orientaciones coyunturales que emanaban de las direcciones presentes de planificación. De esta manera, a la confronta-

(100) Desgraciadamente no nos ha sido posible encontrar dicho documento. Sin embargo, para desarrollar este punto, hemos podido disponer del libro "LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ESPACIAL EN CHILE (1970-1973) de Moisés Bedrack. Este autor en su calidad de Director de Planificación del Desarrollo Urbano, participó activamente en la elaboración de esa estrategia. Buenos Aires. 1974. Obra citada.

(101) BEDRACK, MOISES. Obra citada.

ción técnico-política que se daba al interior del aparato de planificación se sumaba la imprecisión de la política de planificación regional, lo que consecuentemente traía como resultado una acción de planificación confusa e incoherente.

En ese contexto, la descripción que haremos de la estrategia de desarrollo regional integrado se referirá fundamentalmente a sus planteamientos. De estos planteamientos encontraremos algunos indicios prácticos en la implementación de la política de desarrollo a nivel global.

La función de la planificación regional queda definida en términos generales como la función regional de la dirección económica central que se materializa y se ejerce a través de un instrumento que expresa un conjunto coherente de políticas regionales. Este instrumento es la Estrategia de Desarrollo Espacial para todo el país. Ahora bien, por constituir la estrategia de desarrollo espacial un instrumento que explicita la función regional de la dirección económica centralizada, le cabe cumplir los siguientes roles: (102)

1. "Contribuir a la traducción regional de los objetivos globales del desarrollo económico y social, y al mismo tiempo, contribuir a enriquecerlos y a facilitar su mejor cumplimiento.
2. Definir los roles que han de jugar las distintas regiones, armonizando los intereses locales y regionales con las respectivas potencialidades para que contribuyan mejor al logro de los objetivos nacionales.
3. Conformar un marco de referencia concreto para la acción de los organismos descentralizados de decisión regional, que deben constituir parte integrante del sistema de dirección central.
4. Entregar al trabajo de coyuntura o de corto plazo un sentido perspectivo que enmarquen los planes operativos anuales y contribuyan a su comprensión por parte de la población.
5. Dar las dimensiones reales del desarrollo regional y permitir calibrar el uso de los recursos financieros y humanos en función de los objetivos globales del desarrollo.
6. Relacionar directamente a los sectores productivos con el potencial de recursos que ofrecen las distintas regiones del país, adecuando para ello el diseño y uso de la infraestructura física.
7. Abrir nuevas áreas de investigación, perfilando el énfasis de su contenido en términos espaciales y facilitando el contacto con los institutos de investigación, bajo una óptica de coordinación central.
8. Entregar pautas para una adecuación del aparato institucional regional de ODEPLAN y del Estado en general, que aseguren una mayor racionalidad y eficiencia a la dirección central.
9. Entregar a la población regional una imagen integral que constituya una referencia para insertar en ella las tareas que hoy día debe enfrentar. En este sentido, es un instrumento político-técnico canalizador del potencial de participación constructiva que actualmente ofrecen las provincias "

Concebidas las funciones de esta manera, se procede a definir las relaciones de ellas con la planificación nacional, que quedan precisadas como sigue:

a) El desarrollo regional debe ser parte integrante del desarrollo nacional

b) En el proceso de transición (hacia la nueva economía) la planificación nacional determina el énfasis de valoración o prioridades regionales. O sea, se podrá alcanzar un desarrollo regional más equilibrado en la medida que éste apoye la estrategia global. En este sentido se planificará tomando en cuenta que uno de los objetivos globales más importantes es lograr el desarrollo de las provincias y la ruptura de la tendencia creciente hacia los desequilibrios regionales medidos en terminos sociales y económicos.

c) Se entiende el desarrollo nacional y regional como un proceso. En este proceso las modificaciones de la actual estructura espacial (requerimiento objetivo para la construcción de la nueva economía) se darán al largo plazo. Pero esto no quiere decir que el largo y el corto plazo son dimensiones que se excluyen. *"Obviamente el problema principal es el momento histórico que se vive y hacia él se dirigen los esfuerzos, pero así como no se puede concebir la gestión regional de gobierno sin una perspectiva sexenal que encuadre la gestión de coyuntura y los planes operativos anuales, tampoco se puede actuar sin una perspectiva de más largo aliento que oriente las inversiones de hoy, que afectarán decisivamente el comportamiento mediano del desarrollo de las provincias y del país."* (103)

d) Y como las decisiones de inversión que se tomen en proyectos de impacto regional repercutirán en el mediano y en el largo plazo, se hace imprescindible bosquejar una imagen objetivo de largo plazo que entregue la dirección general del proceso de desarrollo. De acuerdo a esto, la imagen-objetivo debe construirse en base al comportamiento de las variables demográficas, económicas y físicas fundamentales, conformando un marco de referencia o hipótesis de trabajo.

5. 4. 4. Objetivos y criterios de la estrategia.

Fuera de los objetivos generales que hemos podido observar en el extracto del Programa Básico de la Unidad Popular, consideramos de interés mencionar algunos conceptos centrales que se formulan en un documento de ODEPLAN, publicado en 1971 (104)

En ese documento, se especifican tres áreas de cambios en los que se insertará la planificación regional, a saber:

- Cambios estructurales, que implican la eliminación de la base económica y política de las clases dominantes a través de la nacionalización, la Reforma Agraria y la creación del Area de Propiedad Social
- La expansión de las actividades productivas del país en respuesta al aumento de la demanda de las clases populares, abandonando la política de substitución de importaciones, que es responsable de la estructura de la producción orientada hacia los bienes suntuarios.
- El desarrollo de las economías regionales como respuesta al padrón histórico de drenaje de los exedentes hacia la capital.

En este contexto de cambios, se plantean diez objetivos de desarrollo regional, que hemos resumido como sigue:

1. Modificación de las estructuras económicas regionales de acuerdo a los nuevos requerimientos de producción y transporte.
2. Descentralización del crecimiento demográfico y de los flujos migratorios.
3. Creación de nuevos empleos en cada región.
4. Movilización de los recursos insuficientemente utilizados.
5. Desarrollo de las industrias regionales.
6. Expansión de las actividades con alta productividad social.
7. Creación de una infraestructura social que asegure a todo el pueblo el derecho a la salud, educación, vivienda y recreación.
8. Estímulo del desarrollo cultural.
9. Estímulo de la participación de los trabajadores en el sistema de planificación, de toma de decisiones, de administración y de destinación de los beneficios resultantes del proceso productivo.

(104) ODEPLAN: " Antecedentes y Criterios para la Formulación de la Política de Desarrollo Regional". Santiago de Chile. 1971.

10. Obtención de un desarrollo regional armónico, con cada región contribuyendo al desarrollo nacional de acuerdo a sus características particulares.

Los criterios para la formulación de la política de desarrollo regional, se pueden resumir de la siguiente manera:

1. Las áreas depresivas deben recibir una atención especial.
2. Los programas de desarrollo regional deben ser integrados.
3. Los servicios sociales básicos deben ser incrementados en los centros urbanos de todos los tamaños.
4. Las inversiones en infraestructura deben ser integradas a las inversiones productivas.
5. Los centros urbanos deben estar ligados a los recursos más cercanos disponibles para promover el desarrollo económico.
6. Las unidades político-administrativas deben descentralizarse para estimular la participación popular en el proceso de toma de decisiones.
7. El crecimiento urbano debe ser orientado hacia la localización de las actividades económicas y hacia el desarrollo armónico del país.
8. El crecimiento de las grandes áreas metropolitanas debe ser controlado y el crecimiento de los centros medianos debe ser estimulado.
9. Se debe dar prioridad a las áreas que permiten un rápido crecimiento económico.
10. La dispersión de la población rural debe ser reducida, concentrándola en áreas que dispongan de los servicios necesarios y de actividades productivas.

5. 4. 5. El proceso de desconcentración.

Este proceso, será la respuesta a la tendencia histórica contraria, (y que no es otra cosa que la externalización y resumen de todos los problemas del desarrollo regional chileno) y deberá ser coherente con el objetivo de alcanzar un espacio reestructurado en el que estén implícitos el conjunto de objetivos políticos y sociales y con la asignación de recursos que el patrón de desarrollo global de la economía permita.

Esta estrategia entiende los desequilibrios regionales como atentatorios contra la utilización plena y eficiente de los recursos productivos, naturales y de infraestructura. Por otra parte - señala- que la distribución espacial de la población obliga a incurrir en costos innecesarios y

evitables en la dotación de infraestructura y equipamiento social y significa también disponer de una tasa de inversión "directamente productiva" menor que la posible. Por este motivo, entre otros factores, el proceso de acumulación es débil.

En esta estrategia, la desconcentración se entiende en términos de proceso, donde la fase referida al sexenio es el inicio y donde la inercia del proceso concentrador histórico juega un papel significativo. Esto quiere decir que en la primera fase no habrá cambios apreciables en el padrón de localización de las áreas dinámicas/deprimidas. Sin embargo, en esta fase se iniciará un gran esfuerzo por desarrollar aceleradamente las regiones deprimidas, con potencial de recursos, en base a los propios requerimientos de la estrategia global de la economía, que demanda el aprovechamiento intensivo de las capacidades ociosas, particularmente de recursos humanos y naturales. Se trata entonces de definir a nivel nacional, un proceso de desconcentración de las áreas congestionadas, por medio de la definición de un sistema de centros productivos, considerando tanto el tamaño como la función asignada a cada centro, de manera lograr una incorporación acelerada de recursos desaprovechados que permita alcanzar la plena participación de la población en el proceso de desarrollo. La cita siguiente, resume esta concepción del desarrollo desconcentrado, en su fase inicial: *Dado que el planteamiento está formulado desde el punto de vista nacional, las áreas de desconcentración a ese nivel, deberán ser definidas bajo la óptica de una nueva funcionalidad de toda la estructura territorial, con una situación geográfica que, junto con destacar y materializar el potencial de recursos que las sustente, permitan maximizar los efectos multiplicadores del esfuerzo que allí se concentre, en beneficio de todo el país. De acuerdo a lo dicho, concretan la tónica que adquiere el desarrollo territorial un conjunto de centros desconcentradores de importancia nacional, modulados discriminadamente en función de sus diferencias internas de potencialidad económica y constituyendo receptáculos del esfuerzo desconcentrador que a nivel del país postulará la estrategia. En conjunto deben formar la ordenación más compleja y diversificada de la trama urbana nacional, pivoteando sobre cada uno de ellos el resto de centros urbanos, entrelazados en subsistemas de integración zonales, regionales y de área"* (105)

(105) ODEPLAN: "Estrategia del Desarrollo Espacial del Largo Plazo" en Moisés Bedrack. Obra citada.

Definida lo que podríamos llamar la estructura locacional de la desconcentración se procede a precisar lo que es considerado como las bases económicas para la desconcentración en la etapa de transición. Se comienza sosteniendo que uno de los principales argumentos que defienden la necesidad de concentrar el desarrollo es la necesidad de estimular las economías de escala. Al respecto, se relativiza el concepto, que se considera válido en aquellas actividades dirigidas a la producción de bienes para un mercado mundial competitivo, pero que no necesariamente es aplicable en las industrias dirigidas al mercado interno, especialmente la de la construcción y de consumo esencial.

Enseguida se ataca el problema de la relación entre desconcentración e intensidad del capital. En este punto, se manifiesta, una ocupación adecuada de los recursos humanos ociosos en actividades económicas no inmediatamente rentables, permitirá canalizar la intensificación del capital a las empresas económicamente productivas, lo que traerá como consecuencia no sólo el crecimiento de la economía sino que además un acelerado desarrollo social.

Otro aspecto económico relacionado con la concentración, se refiere al costo social de la infraestructura. En los centros urbanos de dimensiones metropolitanas, con elevadas tasas de crecimiento demográfico, por inmigración, los requerimientos de infraestructura crecen tanto en extensión como en intensidad, o sea, volúmen de construcciones por unidad de superficie de territorio. Esto tiene por consecuencia, especialmente en un país con una elevada frecuencia de sismos, el uso predominante de materiales estructurales, tales como el fierro y el cemento, provenientes de industrias intensivas en capital. Por otra parte, dado el alto valor de las estructuras, el tiempo de construcción tiene un costo elevado, lo que obliga a su vez a utilizar tecnologías más avanzadas y, por lo tanto, también intensivas en capital. Las materias primas, tales como piedra, grava, arena, etc., dado el volúmen requerido, necesitan tanto en la extracción como en el transporte, empleo de tecnologías intensivas en capital. La situación es diferente en los centros de menor dimensión, en donde la menor escala permite el uso de tecnologías más intensivas en mano de obra y el uso general de materiales producidos localmente, también con tecnologías más tradicionales.

Así, en una etapa del desarrollo en la cual el capital es un

recurso escaso y la mano de obra relativamente abundante, el costo social de proveer a la población de la infraestructura social que requiere es más bajo en un proceso de urbanización desconcentrada que en la concentrada. Las aparentes economías de escala, cuando son medidas en términos sociales, pueden dar como resultados deseconomías reales, especialmente cuando los recursos empleados son escasos y tienen uso alternativo más eficiente y productivo en otros sectores de la economía.

Al producirse la misma cantidad de construcciones, con una menor cantidad de capital fijo y mayor de mano de obra no capacitada, se estará aumentando la productividad real como la social del capital. El costo social de esta mano de obra no capacitada, al ser empleada en su área de origen o en áreas en que se promueve deliberadamente un énfasis en el desarrollo, puede ser inclusive negativo, si se considera que con eso se estarán reduciendo los costos sociales que representa la mano de obra desocupada en la metrópolis.

Más adelante, en el planteamiento de la estrategia espacial para el largo plazo, se desarrolla el problema de la concentración de la demanda agropecuaria y la eficiencia en el uso de los recursos. En este punto se observa un efecto negativo resultante de la concentración espacial de la demanda y del peso relativo del transporte- en gran parte debido este último factor- a la geografía del país y a la insuficiencia de flujos compensatorios entre las distintas regiones. El transporte es un sistema complejo, en el cual pueden lograrse economías de escala muy importantes, sin embargo mientras este sistema funcione de una manera ineficiente o insuficiente, el área de abastecimiento de los centros urbanos de gran magnitud y elevada tasa de crecimiento demográfico, queda limitada. La insuficiencia del sistema de transportes y de todo el sistema conexo de comercialización, elaboración y almacenaje de la producción, impide que una demanda que crece a tasas elevadas, pero que está espacialmente concentrada, transmita sus efectos más allá del área de influencia inmediata del centro. La consecuencia es que se repite en la agricultura algo parecido a lo que pasa en la industria de construcciones. O sea, el área que sufre el impacto directo de la demanda tiende a modernizarse, absorbiendo el máximo de la demanda, cuya brecha tiende a suplirse vía importaciones, ya que las demás áreas por las condiciones

expuestas, no son capaces de responder adecuadamente al crecimiento de la demanda concentrada geográficamente. Génese así un efecto de causalidad circular: las áreas de fuera de la zona de influencia directa del "polo" tienden a marginarse en forma creciente por falta de condiciones adecuadas de transporte y comercialización, y estas no existen porque no hay una cantidad suficiente de bienes para comercializar y transportar en forma eficiente. En otras palabras, la escala es insuficiente.

Resumiendo, la Zona Metropolitana tiende a absorber la mayor parte de la capacidad generadora de capital del sistema y una fracción importante de este capital es utilizada para sustituir recursos humanos y naturales que en otras partes del país quedan sub-utilizados en virtud del proceso de concentración espacial.

Con este modelo global, la economía de transición estaría dividida en dos grandes áreas: en la primera, el objetivo será AUMENTAR LA PRODUCCION Y LA PRODUCTIVIDAD por la incorporación acelerada de recursos ociosos, especialmente humanos y naturales, y su factibilidad dependerá de una política de desarrollo en la cual la variable espacial tiene un peso determinante, como se ha visto anteriormente al analizar las relaciones entre la descentralización de la urbanización y del desarrollo agrícola e industrial. En la segunda, INTENSIVA EN CAPITAL, se buscará por una parte la maximización de los excedentes económicos generados con la productividad creciente del capital y de la mano de obra y las economías de escala que caracterizan los proyectos dinámicos del área de propiedad social y mixta para asegurar una aplicación más racional desde un punto de vista social; y por otra parte, apoyar el esfuerzo de inversión selectiva en los centros desconcentrados de nivel nacional, garantizando por esta vía, la dinámica de crecimiento que deben tener.

Parte importante de los excedentes generados en el área social podrán transferirse a las áreas de menor productividad, ayudándolas a crecer sin sacrificar su propio crecimiento. Esta transferencia, entre otras, puede consistir en la generación de economías externas por estos proyectos, las que serán una de las condicionantes de la nueva política de localización industrial. *"En otras palabras, existiría en la etapa de transición un dualismo tecnológico-multisectorial y territorial que permitirá*

alcanzar el pleno empleo de la mano de obra, contribuyendo así a una distribución más igualitaria del ingreso - y por la incorporación de recursos ociosos - a maximizar el crecimiento del producto" (106)

5. 4. 6. La imagen-objetivo, o estructura espacial propuesta.

En la perspectiva de la nueva estrategia, se han presentado las deformaciones en la estructura espacial del país, sus planteamientos estratégicos generales así como los relacionados con la organización del espacio, sus relaciones con la reestructuración de la economía y los objetivos de la estrategia espacial. Veremos a continuación, como se traduce espacialmente, en el largo plazo, la estrategia del desarrollo regional integrado.

La estrategia plantea que desde el punto de vista del análisis espacial para fines de planificación, interesa particularmente las modalidades de ocupación del territorio e intensidad del poblamiento, que está por lo demás relacionado con las regiones naturales. Bajo esta óptica, el país puede ser dividido en tres grandes zonas bien diferenciadas:

a) Zona Norte. Abarca las provincias de Tarapacá, Antofagasta y Atacama. Se caracteriza por una escasa densidad de población a nivel provincial, por una concentración en áreas restringidas- eminentemente urbanas- conformando asentamientos humanos de tipo puntual, y un sistema de áreas y centros de funcionalidad exclusivamente transversal. El carácter desértico de la zona es determinante en este padrón de asentamiento.

En esta zona se localizan los principales centros mineros del cobre, salitre, hierro, y otros y algunas etapas de su elaboración ulterior. Existen recursos agropecuarios, pero son escasos, pero susceptibles de desarrollarse. Los recursos pesqueros también son considerables.

b) Zona Central. Abarca desde la provincia de Coquimbo hasta Llanquihue y Chiloé, inclusive. La estrategia la denomina "Corredor de Desarrollo". Tiene las mejores condiciones de habitabilidad, con las mayores densidades de población a nivel provincial. Con una alta dispersión poblacional, donde además de los centros urbanos de importancia nacional, la población se sitúa en localidades rurales y centros menores. En este Corredor de Desarrollo, el poblamiento se presenta como un continuo con densidades variables en la población rural y con un sistema urbano que contiene diferentes rangos y que culmina en la capital.

(106) ODEPLAN: "Estrategia del Desarrollo Espacial del Largo Plazo.
En Moisés Bedrack. Obra citada.

Importante en la configuración de este padrón de asentamiento es la distribución geográfica del potencial de recursos agropecuarios-forestales de la zona. En este Corredor de Desarrollo de 1800 kilómetros de largo por no más de 250 kilómetros de ancho en promedio, se ubica más del 90% de la capacidad instalada industrial y del total de la población.

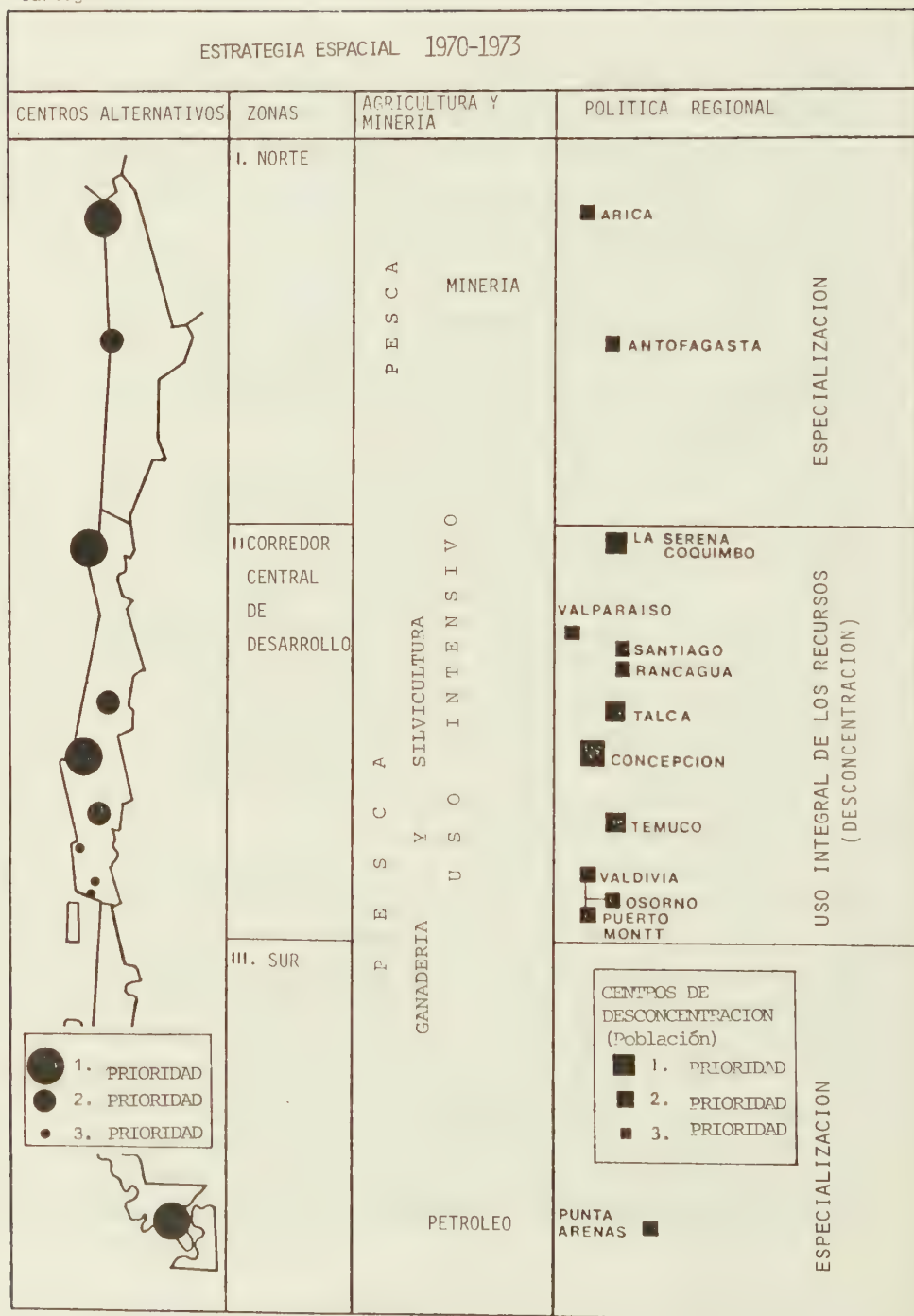
c) Zona Austral. Abarca las provincias de Aysen y Magallanes, escasamente poblada, con densidades de población provincial muy baja, fuertemente concentrada en pocas áreas y centros y de difícil comunicación entre sí y, sobre todo, con puntos externos a la zona. Determinante en el patrón de asentamiento son las dificultades de comunicación, las limitadas condiciones de habitabilidad y el carácter extensivo de las actividades económicas básicas. (Ver cartograma página 180, resumen gráfico de la estrategia)

La tesis central de desconcentración plantea los conceptos de integración longitudinal y áreas de integración- de acuerdo a la forma alargada de Chile- que implica un intercambio y relación espacial lineal de norte a sur. Las áreas de integración significan incorporar a cada una de las unidades espaciales, con miras a obtener el máximo beneficio social de los recursos existentes en ellas. Así queda definida una doble función de esta integración: el país es unido en su totalidad y cada zona o región se integra a una sola realidad territorial. En el análisis de las tres zonas resaltan sus características particulares, que condicionan el crecimiento del área, siendo necesaria una reestructuración correctiva del espacio nacional, especialmente la zona central.

La estrategia plantea en el espacio comprendido entre el río Elqui (provincia de Atacama), por el norte, y el Seno de Reloncaví, por el sur, la estructuración de un Corredor Central de Desarrollo que deberá actuar como activador del desarrollo económico y social al que se vincularán en primer término las regiones y áreas que lo integran directamente y en segundo lugar las otras dos zonas.

Se concibe el Corredor Central de Desarrollo como un medio de lograr una utilización integral de los recursos y potencialidades del territorio, implementándose esta mediante el funcionamiento de un sistema integrado de centros urbanos y de tráfico. Este último se apoya en la existencia de un sistema central de transporte estructurado a partir del flujo de relacio-

ESTRATEGIA ESPACIAL 1970-1973



Fuente: SASSENFELD, Obra citada, 1977.

nes entre áreas distantes entre sí que cuenta con una actividad de intercambio mínimo.

Este corredor se consolida como tal al transformarse el eje central de transporte en un sistema integral que incorpora y fortalece las conexiones transversales de áreas adyacentes, todo lo cual se transfiere a una malla urbana jerarquizada. Con este esquema se fortalecen otros centros industriales y de servicios de un tamaño suficiente para reemplazar funciones actualmente centralizadas casi totalmente en Santiago.

A partir de las crecientes interdependencias industriales, el corredor tenderá a ser una zona integrada económicamente, basada en un sistema de centros urbanos más equilibrados territorialmente, algunos de los cuales deberán alcanzar tamaños superiores a los 200 000 habitantes. Este mayor equilibrio espacial representa una oferta de empleos diversificada en las regiones, lo que tenderá a alterar los flujos migratorios que gravitan sobre Santiago. Así mismo significa un mayor acceso de las poblaciones regionales a los servicios urbanos de cierto nivel, hasta ahora inexistente. En este sentido es necesario que al más corto plazo se dinamice la actividad económica en determinadas áreas desconcentradoras con el objeto de hacer reales las expectativas de incorporación de la población al proceso de desarrollo en las áreas predeterminadas. *(En la tabla de la página 182 vemos las proyecciones para el año 2000)*

Para las Zona Norte y Austral se plantea desarrollar sistemas espaciales transversales relacionados entre sí y vinculados con el Corredor Central de Desarrollo en términos productivos.

Apoyan esta estrategia espacial, algunos lineamientos tendientes a desarrollar áreas y centros desconcentradores, a nivel nacional. Según estos planteamientos, la implementación del Corredor Central de Desarrollo implica un esfuerzo de desconcentración de la actividad económica y de la población, principalmente al interior de este mismo corredor, a la vez que un esfuerzo de integración económica mayor entre las áreas y centros que se sitúan en su interior. Esto significa que el mayor contingente de población nacional seguirá ubicándose en esta zona, que con las ventajas de su situación y estructura geográfica y la amplia gama de recursos naturales existentes, dimensiona un potencial de desarrollo y diversificación económica cuya implementación debe concentrarse principalmente en el sector industrial y agropecuario.

TABLA Nº 24

EFFECTOS ESPERADOS DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO ESPACIAL AL LARGO PLAZO
POR PROVINCIAS PARA EL AÑO 2000. (Gobierno de la Unidad Popular). (*)

P R O V I N C I A S	Participación en por ciento en:				Indice de ingreso	
	Población		Ingresos		per capita(Chile=100)	
	1970	2000	1970	2000	1970	2000
Tarapacá	2.0	3.0	2.4	3.4	125	113
Antofagasta	2.8	2.7	3.4	3.0	123	112
Atacama	1.7	1.6	1.4	1.5	84	92
coquimbo	3.8	4.3	2.4	3.5	64	91
Aconcagua	1.8	1.7	1.6	1.6	89	95
Valparaíso	8.2	7.4	9.9	8.3	124	113
Santiago	36.4	33.5	51.0	40.5	144	121
O'Higgins	3.5	4.4	2.7	4.0	81	91
Colchagua	1.9	1.3	1.0	1.0	56	76
Curicó	1.3	1.2	0.8	1.0	66	82
Talca	2.6	3.4	1.7	2.8	67	83
Maule	0.9	0.8	0.5	0.7	58	77
Linares	2.1	1.6	1.2	1.2	56	76
Ñuble	3.6	3.2	1.9	2.3	54	74
Concepción	7.2	9.0	6.4	8.6	91	96
Arauco	1.1	0.8	0.5	0.5	43	66
Bío-Bío	2.2	1.9	1.1	1.4	51	72
Malleco	2.0	1.6	1.1	1.2	56	76
Cautín	4.8	4.3	2.6	3.3	57	76
Valdivia	3.1	3.4	1.8	2.6	59	77
Osorno	1.8	3.0	1.1	2.4	64	81
Llanquihue	2.3	2.6	1.2	2.0	55	75
Chiloé	1.3	0.8	0.5	0.5	37	62
Aysén	0.6	0.8	0.4	0.7	69	84
Magallanes	1.0	1.7	1.5	2.1	150	123
CHILE TOTAL	100.0	100.0	100.1	100.0	100	100

(*) SASSENFELD, H. Obra citada.

Los centros poblados localizados en esta zona deberán cumplir funciones productivas de elaboración y aprovechamiento de los recursos naturales y de racionalización de la actividad en torno a los recursos existentes. Asimismo deberán recibir los flujos migracionales actuales hacia los centros metropolitanos, como también constituirse en absorbedores de los incrementos poblacionales propios de las áreas y regiones de la Zona.

Para las Zonas I y III (Norte y Austral), en cambio, se plantea un esfuerzo dirigido a reforzar determinados centros industrializadores de los recursos naturales de su entorno y a mejorar su función como centros de servicios. Entre estos, algunos tendrán preeminencia en relación a los demás dentro de la misma zona, como Arica, Antofagasta y Punta Arenas, ciudades que por su ubicación geográfica y por su importancia regional y nacional, deberán ser reforzadas como centros urbanos e industriales mayores.

En la Zona II (centro) deberá lograrse un fuerte crecimiento poblacional en tres centros o áreas desconcentradoras de primera prioridad: La Serena-Coquimbo, Intercomuna de Concepción y el eje Valdivia-Osorno-Puerto Montt. Estos centros serán industrializados y contarán con servicios de todo orden para que alcancen una dinámica económica tal que determine la consolidación del "Corredor" en su parte central y en sus prolongaciones norte y sur, en torno a las áreas desconcentradoras de primera prioridad.

En el segundo nivel de jerarquía se postula un crecimiento significativo para Talca y Temuco basado en su emplazamiento geográfico intermedio entre los grandes centros prioritarios, y central con respecto a otros centros vecinos en el área. De esta manera contribuirán a fortalecer la continuidad del corredor cumpliendo con el papel de centros superiores de servicios.

Santiago y Valparaíso deberán disminuir su crecimiento a un número levemente superior al vegetativo, para permitir la descentralización dentro del Corredor. Rancagua pasará a ser centro clave en la descentralización de actividades que requieren alta accesibilidad a las áreas metropolitanas en el área inmediata al complejo urbano industrial del centro del país.

Como apoyo importante para estrategia, además, se propone el reforzamiento de la red caminera y de comunicaciones en general, proposición que no resumiremos, por no ser sustancialmente diferente de los proyectos anteriores de mejoramiento de la infraestructura física territorial.

La implementación de esta imagen-objetivo se postula a través de dos sectores principales: el sector agropecuario y el sector industrial.

En lo referente a la estrategia espacial del sector agropecuario se parte constatando la creciente insuficiencia de la producción agropecuaria, que afecta al país desde hace cuarenta años, lo que en términos económicos significa sacrificar cada año mayores ingresos externos. Por otro lado y ligado al primer problema se hace notar la marcada diferencia entre los ingresos urbano/rurales. Respondiendo al primer problema se propone la satisfacción total de la demanda con la producción interna para 1985." *Para sustituir las importaciones sustituibles hasta 1985, o sea para alcanzar en este plazo el equilibrio del balance externo de productos agropecuarios, puede estimarse que el crecimiento de la producción interna tendrá que realizarse de la siguiente forma: en el decenio 1970-1980 debería ser del orden del 8% como promedio y en el quinquenio 1980 a 1985, de 5%; en el supuesto de que las importaciones de ese entonces estuvieran mayormente sustituidas, la oferta interna bajaría su tasa a 4%, y en algunos años más, al 3% o menos, satisfaciendo totalmente la demanda. Se ha supuesto que el crecimiento de la demanda de 14% detectada en el periodo 1970-1971, tendría una tendencia decreciente en la medida en que crece el consumo per cápita, al satisfacerse las necesidades básicas de la población, esta tasa bajaría a un 4% anual en 1980.*" (107)

La reducción de la brecha de los ingresos urbano/rurales, según estos planteamientos depende de dos variables:

- a) El rendimiento de la tierra o producto por unidad de superficie
- b) La relación hombre tierra u ocupación equivalente en la misma superficie.

Al respecto, trabajos realizados para investigar dichas variables concluyen con que el uso actual de la tierra en Chile, incluyendo las forrajeras de rotación es de 2,8 millones de hectáreas y el uso potencial de los suelos arables es de 5,1 millones de hectáreas, lo que indica que sólo el 55% de la superficie agrícola potencial del país es utilizada en cultivos, quedando el resto en praderas naturales.

Por otro lado, el uso actual requiere una fuerza de trabajo de 500 000 efectivos para la actividad agropecuaria y forestal, mientras en realidad más de 650 000 personas se dedican a estas actividades.

(107) ODEPLAN: "Estrategia del Desarrollo Espacial del Largo Plazo" en Bedrack, Moisés. *Obra citada.*

Enseguida se precisa que siendo el capital el factor escaso, es fundamental aumentar al máximo su productividad social. El aumento del rendimiento logrado por cambios en la estructura del uso de la tierra, por cambios tecnológicos y el aumento de productividad por sustitución de mano de obra o mecanización no solo requieren formas distintas de capital, sino también debe ser diferente la velocidad requerida para lograr estos cambios, así que la eficiencia social en el caso del capital debe corresponder al tiempo mínimo de retorno de los beneficios de la inversión.

Los cambios tecnológicos, se aclara, están sujetos a dos campos de acción: el institucional y el cultural.

El campo institucional abarca todo lo relativo a la tenencia de la tierra y las relaciones de trabajo, la organización de la producción y la comercialización. (Ver apéndice páginas 237 y 238).

El campo cultural abarca los aspectos ligados a la investigación científica y tecnológica y al mecanismo de transmisión de conocimientos y análisis de resultados.

De esta manera, se llega a establecer un cuadro de funciones del modelo, que es el siguiente:

- " a) *Alcanzar un crecimiento del producto capaz de cubrir completamente la demanda interna hasta 1985, equilibrando así el balance externo del sector.*
- b) *Aumentar la productividad promedio de la mano de obra agropecuaria (a una tasa de 5% anual acumulativo), para reducir la brecha de ingresos urbano/rural, haciendo con eso que el sector contribuya a la generación de empleos en los demás sectores económicos, eliminando gradualmente la economía de subsistencia.*
- c) *Reducir significativamente la disponibilidad de la productividad y del ingreso entre las provincias del país.*(108)

A partir de este marco se realizaron las proyecciones correspondientes por zonas y provincias, llegándose a establecer que el grueso de la política de desconcentración se aplicará en el propio "Cordón de Desarrollo" (Corredor de Desarrollo) creando simultáneamente una región compensadora, de fuerte desarrollo en el extremo sur del corredor. (Ver tablas de las páginas 186, 187 y 188).

(108) ODEPLAN: "Estrategia del Desarrollo Espacial del Largo Plazo", en Bedrack, Moisés. Obra citada.

TABLA Nº 25

SECTOR AGRICULTURA

PROGRAMAS DE INVERSIONES DEL SECTOR PUBLICO POR REGIONES. 1973 (*)

PROVINCIAS	Inversiones Proyectadas							
	(a)	en %	(b)	en %	(a)	en %	(b)	en %
Tarapacá	-	-	-	-	-	-	-	-
Antofagasta	-	-	-	-	-	-	-	-
Atacama	49.0	2.3	0.2	1.1	-	-	-	-
Coquimbo	-	-	-	-	-	-	-	-
Aconcagua	-	-	-	-	-	-	-	-
Valparaíso	-	-	-	-	-	-	-	-
Santiago	1427.3	68.1	15.3	84.5	-	-	-	-
O'Higgins	-	-	-	-	-	-	-	-
Colchagua	-	-	-	-	-	-	-	-
Curicó	-	-	-	-	-	-	-	-
Talca	367.5	17.5	2.6	14.4	914.2	79.7	0.3	1.2
Maule	-	-	-	-	-	-	-	-
Linares	-	-	-	-	-	-	-	-
Ñuble	-	-	-	-	-	-	-	-
Concepción	-	-	-	-	-	-	-	-
Arauco	53.0	2.5	-	-	234.4	19.9	25.1	98.1
Bío-Bío	-	-	-	-	-	-	-	-
Malleco	-	-	-	-	-	-	-	-
Cautín	200.0	9.5	-	-	-	-	-	-
Valdivia	-	-	-	-	5.2	0.4	0.2	0.8
Osorno	-	-	-	-	-	-	-	-
Llanquihue	-	-	-	-	-	-	-	-
Chilo	-	-	-	-	-	-	-	-
Aysén	-	-	-	-	-	-	-	-
Magallanes	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL CHILE	2096.8	99.9	18.1	100.0	1180.8	100.0	25.6	100.1

Notas: Los valores que se apartan del 100% se deben al redondeo de los decimales.

En los documentos públicos de la Administración Allende, la regionalización del país se hace sobre niveles mayores de agregación provincial que en la Administración Frei.

(a) Datos en millones de Escudos de 1972

(b) Datos en millones de USA dólares.

(*) SASSENFELD, H. Obra citada.

TABLA Nº 26

SECTOR AGRICULTURA.

ESTRATEGIA DEL DESARROLLO ESPACIAL, PROYECCIONES DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR PROVINCIAS PARA 1985. (*)

PROVINCIAS	Producto Interno Bruto Sectoral			
	Absoluto en millones de Escudos		Por ciento	
	de 1970			
	1970	1985	1970	1985
Tarapacá				
Antofagasta				
Atacama				
Coquimbo	----- Proyectadas solamente para la Zona Central-----			
Aconcagua	149	576	2.8	3.6
Valparaíso	271	531	5.1	3.5
Santiago	1032	3325	19.6	21.8
O'Higgins	448	1125	8.5	7.4
Colchagua	294	747	5.6	4.9
Curicó	194	482	3.7	3.2
Talca	388	1131	7.4	7.4
Maule	104	272	2.0	1.8
Linares	230	711	4.4	4.7
Ñuble	280	1010	5.3	6.6
Concepción	248	670	4.7	4.4
Arauco	47	135	0.9	0.9
Bío-Bío	211	343	4.0	2.2
Malleco	140	451	2.7	3.0
Cautín	387	785	7.3	5.1
Valdivia	321	874	6.1	5.7
Osorno	355	1178	6.7	7.7
Llanquihue	181	943	3.4	6.2
Chiloé	----- Proyectadas solamente para la Zona Central-----			
Aysén				
Magallanes				
TOTAL ZONA CENTRAL	5280	15289	100.2	100.3

Notas: Los porcentajes corresponden a cálculos propios. Difieren de las publicaciones a causa de haberse redondeado los resultados. Los valores absolutos para 1970 difieren de la tabla 10 (Sassenfeld) porque se tomó otro año de referencia del valor del Escudo.

(*) SASSENFELD, H. Obra citada.

TABLA Nº 27

SECTOR AGRICULTURA.

ESTRATEGIA DEL DESARROLLO ESPACIAL, PROYECCIONES DE LA OCUPACION DE LA FUERZA DE TRABAJO POR PROVINCIAS PARA 1985. (*)

PROVINCIAS	Ocupación de Fuerza de Trabajo Agrícola			
	Absoluta en miles		Porcentaje	
	1970	1985	1970	1985
Tarapacá				
Antofagasta				
Atacama				
Coquimbo	-----Proyectada solamente para la Zona Central-----			
Aconcagua	14.2	24.9	3.4	4.4
Valparaíso	17.4	17.4	4.4	3.1
Santiago	45.6	81.9	10.9	14.5
O'Higgins	30.8	38.9	7.4	6.9
Colchagua	22.1	27.3	5.3	4.8
Curicó	15.2	18.1	3.6	3.2
Talca	25.3	37.3	6.1	6.6
Maule	11.5	13.7	2.8	2.4
Linares	24.9	33.7	6.0	6.0
Ñuble	36.7	54.6	8.7	9.6
Concepción	13.1	19.3	3.1	3.4
Arauco	8.4	9.1	2.0	1.6
Bío-Bío	21.9	15.5	5.2	2.7
Malleco	17.0	23.2	4.1	4.1
Cautín	47.0	40.1	11.2	7.1
Valdivia	32.8	39.4	7.8	7.0
Osorno	19.7	35.1	4.7	6.2
Llanquihue	14.9	37.0	3.6	6.5
Chiloé	-----Proyectada solamente para la Zona Central-----			
Aysén				
Magallanes				
TOTAL ZONA CENTRAL	418.5	566.5	100.1	100.1

Nota: Los porcentajes corresponden a cálculos propios (Sassenfeld) y las diferencias respecto a los documentos públicos se deben al redondeo de las cifras decimales.

(*) SASSENFELD, H. Obra citada.

En cuanto a la estrategia espacial del sector industrial, el principal punto de partida está en la transformación en centro dinámico del sector al Área de Propiedad Social. Otro punto importante es la eliminación de la situación crónica de desbalance entre oferta de empleos y disponibilidad de fuerza de trabajo. Estos dos aspectos son los que estarán presentes en el resto de la estrategia. Específicamente, en cuanto a la utilización de la planificación del desarrollo industrial para modificar la estructura espacial, se definen dos niveles de acción, partiendo de la base que la desconcentración es un proceso deseable:

- a) " El primer nivel en que la acción industrial debe enfatizarse es aquel definido por la elección de áreas del territorio cuya ubicación sea adecuada para ofrecer alternativas reales de localización, a las áreas de concentración tradicional, considerando además el tamaño de la población que gravitará sobre centros elegidos y la potencialidad de recursos que tienen las áreas de desconcentración planteadas. En estas áreas, más que los criterios microeconómicos de localización se debe tomar en cuenta la perspectiva de la estructuración a mediano y largo plazo de un sistema regional. Todo ello implica necesariamente una intencionalidad fuerte y decidida, en torno a las nuevas localizaciones, las cuales estarán destinadas a implementar complejos industriales que garanticen un impacto significativo medible, entre otras formas, a través del efecto multiplicador de la inversión que en ellos se realice y que además garanticen una racionalidad mínima de los procesos tecnológicos que en ellas se utilicen. La Estructuración del Corredor de Desarrollo precisa por lo menos dos áreas de desconcentración. Ellas son Serena-Coquimbo y Valdivia-Osorno-Puerto Montt. Es allí entonces donde se incentivará más fuertemente la localización industrial de complejos.
- b) El segundo nivel para abordar la planificación del desarrollo industrial se deriva de las posibilidades de desconcentración que abre el aprovechamiento de los recursos naturales. Este nivel implica un grado de dispersión mayor, dependiendo en forma preponderante para su localización, de la ubicación del recurso. De esto derivó en forma importante la determinación de roles de las diferentes regiones del país, definidos por la vocación productiva que les asigna la existencia de ciertos recursos. (109).

El concepto de complejos industriales queda definido como la localización de una serie de industrias en un área reducida, no necesariamente puntual, de tal modo que se aborden en forma correlacionada un conjunto de procesos industriales que tengan origen en un producto básico común y que re-

(109) ODEPLAN: "Estrategia del Desarrollo Espacial del Largo Plazo", en Bedrack, Moisés. Obra citada.

presentan industrias que se benefician con determinadas economías externas. Dichos complejos quedan clasificados de acuerdo a su flexibilidad de localización, determinada a su vez por la localización del recurso principal.

Complementan estas líneas estratégicas, dos criterios que se deberán tomar en cuenta:

a) La desconcentración no debe ser confundida con la dispersión, sino que debe centrarse en áreas específicas convenientemente elejidas y forjar en ellas una nueva dinámica industrial con una fuerte generación de economías externas que faciliten el desarrollo industrial con relativa independencia en el futuro.

b) Asignación de grupos de proyectos afines (complejos industriales) Esta consideración va orientada a trazar una orientación determinada para el desarrollo de las diferentes regiones del país.

Con todo esto se determina un red de áreas desconcentradoras: Arica, Serena-Coquimbo, Concepción, Valdivia-Osorno-Puerto Montt, Punta Arenas, con rango de primera magnitud, y con segunda magnitud, Antofagasta, Talca y Temuco. (Ver tabla página 191).

5.4. 7. El sistema regional de centros poblados.

Este sistema viene a ser la alternativa al sistema de polos de desarrollo y se plantea como modelo de amazón para la estrategia de desarrollo regional al largo plazo.

5.4.7. 1. La interpretación de la concentración/polarización espacial: El fenómeno de concentración espacial ha producido la fuerte capacidad de polarización del espacio en torno, especialmente a la ciudad capital, mientras que los centros intermedios y menores tienen en este sentido una presencia modesta, aún a nivel de sus espacios regionales o áreas de influencia mas inmediata. Simultaneamente a esta polarización unidireccional del espacio, la intensidad de las interacciones (medidas por el volúmen de los flujos) es muy débil, especialmente en relación con los centros y áreas mas periféricas y menos integradas.

TABLA Nº 28

SECTOR INDUSTRIA

PROGRAMA DE INVERSIONES DEL SECTOR PUBLICO POR REGIONES, 1973. (*)

PROVINCIAS	Inversiones Industriales		Públicas Proyectadas	
	Millones E. 1972	en %	Millones de \$dólares	en %
Tarapacá	1502.2	30.9	45.2	42.6
Antofagasta				
Atacama	440.0	9.1	15.0	15.1
Coquimbo				
Aconcagua	1332.3	27.4	30.2	28.4
Valparaíso				
Santiago				
O'Higgins				
Colchagua				
Curicó	28.0	0.6	1.0	0.9
Talca				
Maule				
Linares				
Ñuble	372.4	7.7	2.4	2.3
Concepción				
Arauco				
Bío-Bío				
Malleco				
Cautín	-	-	-	-
Valdivia	20.0	0.4	0.6	0.6
Osorno				
Llanquihue	-	-	-	-
Chilo				
Aysén				
Magallanes	1164.0	24.0	10.0	10.2
CHILE TOTAL	4858.9	100.1	106.2	100.1

Notas: Los valores que se apartan del 100% se deben al redondeo de los decimales.

En los documentos oficiales utilizados no aparece el resto de las regiones, por haberse utilizado una regionalización con niveles de agregación provincial mayor.

(*) SASSENFELS, H. Obra citada.

Estas características significan que la gama de bienes y servicios disponibles en los centros de inferior nivel, dentro de la jerarquía, es relativamente más reducida siendo este un reflejo de la estrechez de los mercados regionales o locales y de los criterios que históricamente se han seguido para la localización de actividades tanto productivas como de servicios. Teóricamente dichos bienes o servicios estarán disponibles para áreas de mercado más extensas, en centros de nivel jerárquico más alto. Pero los demandantes de este tipo de bienes serán sólo determinadas capas de la población de los respectivos centros y sus áreas de influencia. Es decir, excluyendo ciertos bienes y servicios de nivel muy elemental, de presencia más difundida, la provisión de bienes y servicios urbanos de cierta jerarquía, tienden en los países de economía industrial dependiente a una mayor concentración, determinando esto una funcionalidad del territorio desequilibrada, y con profundas diferencias intra e interregionales.

Cambiar por lo tanto esta situación significa una nueva manera de entender el proceso de desarrollo, y su localización espacial, lo que implica dar una nueva organización territorial para los centros poblados, estructurándose éstos en "Sistemas de Centros Poblados", definidos, *"en cuanto sistema, ya no como conjunto de centros de distintos tamaños poblacionales, localizados en un territorio dado, sino como un conjunto de centros jerarquizados, relacionados funcionalmente entre sí, con características de complementación y especialización cuyas interdependencias son muy intensas y fluidas"* (110).

5.4.7. 2. Metodología: El trabajo abordó en primer lugar el diagnóstico de la funcionalidad del territorio, identificando en términos analíticos los sistemas de centros poblados y sus correspondientes unidades territoriales, que en distintos niveles existen en el país y conforman su actual trama urbano-regional. El análisis se refiere a los centros poblados existentes (como elementos de los sistemas) y a las relaciones que se dan entre ellos, medidas por las dependencias que cada uno genera respecto a los demás, dadas sus condiciones internas propias (niveles de equipamiento, producción, etc.) y su situación territorial relativa. Para el diagnóstico se consideran los centros poblados mayores de 600 habitantes.

(110) Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano: "El Sistema Regional de Centros Poblados". Santiago. 1971. Este texto fue incorporado a Estrategia Espacial del Largo Plazo, con nueva redacción a cargo de Horacio Galaz, Tomás de la Barra, Mario Kamann, Martín Domínguez y Rafael Pino.

5.4.7. 3. La relacion con la estrategia espacial del largo plazo: Este concepto de Sistemas de Centros Poblados (Sistema Urbano Regional) se inserta dentro de los marcos de la estrategia espacial que se propone a 30 años plazo, y que propende básicamente a un desarrollo más equilibrado del territorio nacional en la medida en que se logren los siguientes objetivos:

- Integración de las relaciones socioeconómicas que se dan dentro de un área geográfica determinada, o entre el área y el resto del territorio.
- Disminución de los desequilibrios inter e intraregionales.
- Participación de toda la población y recursos existentes en las regiones en el proceso de desarrollo.

Ahora bien, desde el punto de vista del funcionamiento del sistema regional, debemos tener presente, que es en los Centros Poblados donde se realiza y cristaliza todo intercambio economico y social⁽¹¹¹⁾, de manera que es esta realidad la que condiciona la capacidad de desarrollo o estancamiento del espacio en que están inscriptos. Por ello, necesariamente las acciones derivadas de la estrategia elegida deberán estar referidas a estos centros, considerándolos como componentes de un sistema nacional y de subsistemas menores.

Las acciones para que el sistema opere como tal se clasifican en dos grandes categorías:

- Aquellas que afectan a cada centro (intraurbanas), como ser construcciones habitacionales, mejoramiento de redes urbanas, asignación jerárquica de servicios entre los distintos niveles de centros.

- Aquellas que afectan al sistema (interurbanas), como ser, medidas que afectan al sistema de transporte interurbano, medidas que afectan al sistema de comunicaciones interurbanas, medidas de administración de los sistemas urbanos, medidas que garanticen la participación de la comunidad en el proceso de desarrollo regional.

Con estos planteamientos básicos, el sistema regional de centros poblados se propone objetivos específicos, a través de los cuales se inserta en la estrategia del desarrollo regional general. Fundamentalmente se propone alcanzar ciertas condiciones de eficiencia ausentes, hasta

(111) Al referirse al intercambio económico social, se debe entender que se trata de las interdependencias técnico-productivas, que se traducen en flujos de carga (insumos, bienes de capital) y las interdependencias relacionadas con la provision de servicios, tanto al proceso productivo, como a las necesidades de la población y que se traducen en flujos de personas e información.

ahora, en la mayor parte de los casos y que pueden definirse como las siguientes:

- " - Contribuir al desarrollo de toda el área del sistema a través de una oferta de empleo acorde con la demanda.
- Servir con una adecuada estructura interna a su población entregando los servicios necesarios para romper los efectos negativos que generan las actuales dependencias del Centro Metropolitano y de otros centros.
- Disminuir el grado de dispersión de la población rural para superar los déficits de servicios a la población y a la actividad productiva.
- Producir la alteración de los patrones de crecimiento urbano actuales, y la paulatina eliminación de las diferencias campo-ciudad propendiendo a una distribución más racional de la población en el territorio nacional.
- Disminuir las fuertes diferencias de tamaño demográfico entre las metrópolis, ciudades medias y pueblos menores." (112)

En resumen, la aplicación de los sistemas de centros debe significar: en lo económico, la transformación de una economía multipuntual de escasa integración e interdependencia interna y de bajo dinamismo, en un sistema urbano regional altamente integrado e interdependiente, dinámico y de crecimiento autosostenido. La expresión espacial de éstos consistirá en conjuntos de centros urbanos con características de especialización y complementación, cuyas interacciones de comunicaciones y transporte sean fluidas y se den a través de ejes o del mismo corredor de desarrollo. La organización de los sistemas de centros poblados propuesta a partir de las condiciones señaladas, adquiere un sentido operativo cuando esta se convierte en una matriz de localización para los ministerios y servicios que hacen inversiones, las que no quedarían liberadas así a planificaciones internas del sector sin un contexto de referencia regional.

Resumiremos a continuación, las bases conceptuales en las que descansa la formulación del sistema de centros poblados.

(112) Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano: "El Sistema Regional de Centros Poblados" Santiago 1971. Documento incorporado a "Estrategia Espacial del Largo Plazo". ODEPLAN, citada en Bedrack, Moisés. Obra citada.

5.4.7. 4. Las bases conceptuales del sistema regional de centros poblados.(113)

La proposición de una nueva estructuración para los sistemas de centros poblados considera por una parte el estado actual de los sistemas y las posibilidades de cambio que presentan desde el punto de vista urbano regional.

Por otra parte, considera los lineamientos de estrategia para el desarrollo regional enunciados por ODEPLAN(114) que contienen políticas de redistribución de población y de asignación de recursos.

La nueva estructuración del territorio nacional supone el cambio de las actuales estructuras de centros poblados, lo que implica el cambio en los distintos niveles de centros y las áreas funcionales de planificación que sustentan.

A nivel regional e interregional se han determinado los diferentes niveles de centros según el rol y el área que sustentan, fundamentada en una UNIDAD TERRITORIAL BASICA o UTB, como la llamaremos mas adelante.

Estas quedan definidas como sigue:

(Ver definición de los niveles de los centros en Apéndice IV.)

AREAS

a) Nacional

b) Regional

c) Micro-Regional

d) Unidad Territorial Básica(UTB)

NIVEL DE CENTROS

a) Nacional

b) Regional

c) Micro-Regional

d) Centro de UTB

e) Centros Periféricos.

Los distintos niveles de centros se caracterizan por roles y funciones jerarquizadas, lo que supone en el funcionamiento del sistema, un proceso de agregación desde los últimos niveles hasta el primero. Los criterios de determinación y asignación de estos niveles de centros con sus correspondientes áreas de influencia, en la estructura propuesta, consideran una serie de factores en su definición:

a) Volumen de población actual y proyectada. Esto implica considerar las metas nacionales de población elaboradas por ODEPLAN, que determina la asignación de población a 30 años, según su política de desconcentración,

(113) Este, y los puntos siguientes sobre "El Sistema de Centros Poblados" es un resumen de los documentos de La Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano y de ODEPLAN: "El Sistema Regional de Centros Poblados" y "Estrategia Espacial del Largo Plazo" respectivamente, ya citados en este apartado.

(114) ODEPLAN: "Antecedentes y Criterios para la Formulación de la Política de Desarrollo Regional 1971-1976" Santiago de Chile. 1971. Obra citada.

para los centros de UTB. Por otra parte, importa considerar los volúmenes de población directamente vinculada a la agricultura con metas fijadas a 30 años plazo.

Lo anterior significa que entre los centros mayores de cada provincia y la población rural existe y existirá un volumen de población urbana localizada en centros medianos, a los que, con el objeto de cumplir los lineamientos de la estrategia espacial de estructuración jerarquizada del sistema nacional, se les han asignado diferentes niveles; cuyas características de comportamiento y de localización de actividades se especificarán.

b) Un segundo aspecto considerado en la asignación de niveles de centros, se refiere a la localización en el espacio de cada uno de los centros respecto al área de influencia que sustenta y en relación al resto de los centros y áreas del sistema, de tal modo, lograr una distribución más equilibrada e integrada de la estructura del sistema regional.

c) Finalmente se ha utilizado como criterio, la definición del nivel de complejidad de las actividades de cada centro, lo que supone en algunos casos modificar la estructura actual de actividades de los centros, asignándoles niveles consecuentes con los objetivos de la estrategia."(115)

El comportamiento del sistema propuesto tiene como base la UTB, que constituye la mínima subdivisión areal y es el elemento que permite vincular los sistemas de centros poblados con el espacio en que estos últimos se insertan.

Dado que las UTB tienen la particularidad de integración y agregación entre sí, permiten configurar distintas unidades espaciales que conforman sistemas mayores. De esta manera existirían sistemas microregionales, regionales y nacional, con sus correspondientes unidades territoriales. La estructura de los sistemas descritos queda formada por la interacción entre centros de diferentes niveles, en las que el centro más alto en la jerarquía hace de cabecera de la estructura y se conecta con centros de nivel mayor conformando así sistemas mayores hasta configurar la estructura del sistema total. De esta manera, los sistemas y áreas microregionales, por ej., estarán formados por centros de nivel periférico y UTB siendo el centro de nivel microregional el centro cabecera del sistema. Las relaciones de los sistemas microregionales en torno a un centro de carácter regional conforman en área regional. El conjunto de áreas y sistemas regionales, al integrarse con el centro nacional, forma el sistema urbano nacional.

(115) Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano. Documento citado.

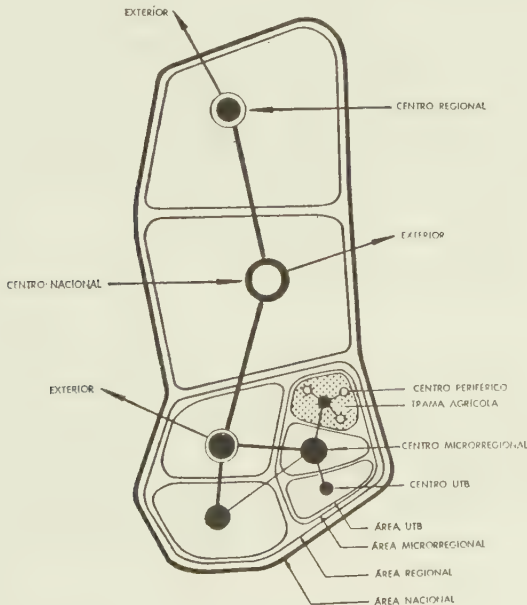
Es posible que sistemas del mismo nivel interactúen entre sí,

estableciéndose por lo tanto una malla vertical y horizontal de interacción. Por otra parte, la estructura del sistema contiene agrupaciones, en algunos casos, de centros de diferentes niveles que por su comportamiento se han denominado "centros encadenados" lo que implica una fuerte interrelación funcional entre ellos, conformando complejos urbanos lineales o areales.

La integración del espacio nacional a través del funcionamiento del sistema de centros como unidad, permiten el diseño de la estructura espacial deseada, dado que a través de ella es posible racionalizar los procesos de desarrollo y explotación de los recursos actuales y potenciales de las diversas áreas del país, estableciendo con ello un mayor equilibrio de los procesos de intercambio urbano en lo que se refiere a la distribución de población, productos, servicios, recursos e inversión.

GRAFICO Nº 8

ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE CENTROS POBLADOS (*)



(*) BEDRACK, M. Obra citada.

La inserción de este modelo en el espacio real, se hace tomando en cuenta la regionalización estratégica del territorio en tres zonas: Zona Norte, Corredor de Desarrollo y Zona Sur y su funcionamiento debiera tomar en cuenta las particularidades geomorfológicas, de emplazamiento y las constelaciones actuales.

Así por ejemplo en la Zona Norte, la estructura que se propone pretende lograr la integración interna de los sistemas regionales, a través de la racionalización funcional de los niveles de centros. Esto significa establecer una adecuada accesibilidad a los niveles de servicios y determinar los roles que deben cumplir los centros del sistema, de acuerdo a la potencialidad de los recursos en los enclaves.

Mientras que en el Corredor de Desarrollo- definido por una estructura espacial continua, de dirección longitudinal norte-sur, (Excepto Santiago-Valparaíso y Concepción-Talcahuano) lo fundamental es lograr eliminar en cierto grado la dependencia de las áreas periféricas de la estructura central existente, integrándolas a través de los niveles de centros propuestos en la estrategia.

Finalmente en la Zona Sur, cuya estructura está determinada por el término de la continuidad espacial del Corredor de Desarrollo, debido a las condiciones de desarticulación geográfica del territorio que ocupa, la estructura propuesta asigna roles y niveles a los centros de los sistemas, de modo asegurar una adecuada accesibilidad a los niveles de servicios y apoyar el desarrollo eficiente de las actividades productivas.

4.4.8. Crítica a la estrategia del desarrollo regional implementada en Chile entre 1970 y 1973.

En la descripción de la estrategia de desarrollo regional 1970-1973 se ha podido apreciar la estrecha relación entre los niveles global y regional y la marcada prioridad hacia la modificación de los aspectos estructurales de la organización socio-económica del país. O sea, la estrategia en su primera fase operativa es predominantemente global. En efecto, la mayor parte de las medidas propuestas e implementadas por esta nueva estrategia, en sus tres años de existencia, tienden a crear un marco de referencia completamente diferente sin el cual la estrategia de desarrollo regional (en términos específicos) no se puede comprender ni mucho menos implementar. Ahora bien, como sabemos, en el período 1970/73 se da lugar a una serie de modificaciones importantes en lo que se refiere a la estructura de la organización global de la sociedad, pero el curso de los acontecimientos políticos termina abruptamente con el proyecto socialista, dejando conjuntamente la estrategia de desarrollo regional integrado solamente en su fase formula-tiva. Así (siempre en el nivel específico de la planificación regional) por el lado de las acciones oficiales de gobierno es muy difícil distinguir en el período una línea de acción coherente que pueda llamarse de desarrollo regional propiamente tal, aunque sí es posible reconocer una serie de medidas coyunturales - que siendo respuesta a los problemas del momento - tendían a dar un curso diferente a la organización regional del país. Por otro lado, por parte de las organizaciones populares o de masas, como suele llamárselas, se pueden apreciar una serie de acciones espontáneas e intentos de creación de una institucionalidad diferente que relacionara, de acuerdo a sus intereses, a los grupos en el espacio. Es lo que se podría identificar como gérmenes de nuevas unidades político-espaciales.

Las líneas centrales de la estrategia global del período 1970/73 pueden resumirse en lo económico como el cumplimiento de dos tareas complementarias entre sí, indispensables para realizar el programa económico del gobierno y contribuir a la lucha por el poder, de que depende en último termino la transición al socialismo .

Por una parte destruir las bases de sustentación de las clases dominantes y los intereses imperialistas, suprimiendo en esta etapa la propiedad privada sobre los medios de producción fundamentales, nacionalizando las riquezas básicas del país, desarrollando la Reforma Agraria, nacionalizando el sistema financiero y bancario, nacionalizando el comercio exterior y los centros monopólicos de la industria y de la distribución. Por otra parte, emplear las condiciones materiales que crean la propiedad social de los medios de producción fundamentales para establecer el dominio de las clases trabajadoras sobre la economía, sustituyendo la estructura vigente- predominantemente capitalista- por el predominio de relaciones socialistas de producción. Esto requiere establecer principios de organización y dirección socialistas al interior del área de propiedad social, asegurar a ésta el carácter dominante en la economía, subordinar a ella el área de propiedad mixta y someter a sus condiciones el área de propiedad privada; en suma, reemplazar el funcionamiento de la economía según la ley de la ganancia capitalista por su funcionamiento según la planificación socialista.

Cabe preguntarse entonces, hasta dónde se avanzó en esa línea adoptada?

Resumidamente, estamos en condiciones de afirmar que los objetivos que se alcanzaron totalmente fueron dos: (116) la eliminación del latifundio y la nacionalización de las riquezas básicas. El otro objetivo, es decir la formación del área de propiedad social como sector dominante de la economía, no se alcanzó, aunque esta área se expandió considerablemente.

Los escollos principales para alcanzar este objetivo fueron la natural y tenaz oposición de los sectores directamente afectados y sus seguidores, realizada por vía legal hasta 1972 y por vía legal e ilegal hasta 1973. Sin embargo, el gobierno utilizando disposiciones legales vigentes pudo controlar el manejo de un apreciable número de empresas industriales y de distribución (aunque no su propiedad) así como - por adquisición- pudo controlar el sistema bancario y el comercio exterior.

Los efectos en el plano económico de estas medidas, apoyadas

(116) *Para una visión más detallada sobre las medidas económicas implementadas por el gobierno de la Unidad Popular y sobre sus efectos, ver "Resumen de la Implementación del Plan Económico del Gobierno de la Unidad Popular: 1970-1973", Apéndice V.*

por medidas de control de precios y de redistribución del ingreso, provocaron un crecimiento económico apreciable en el primer año de gobierno. Sin embargo, al año siguiente disminuyeron las tasas generales de crecimiento y en algunos sectores ellas fueron negativas. Luego, en el último año, la crisis política y la crisis económica se alimentan mutuamente, siendo por lo tanto difícil - en unas cuantas líneas- formular una evaluación para este trozo de gobierno, interrumpido en la forma conocida por todos.

Ahora bien, si tomamos las medidas globales de la estrategia y los resultados de su aplicación para relacionarlos con los objetivos de desarrollo general que se postularon, podemos ver, en primer término que (disponiendo de la capacidad para planificar en forma imperativa a un grueso sector de la economía) no se alcanzó a controlar el conjunto del proceso económico, lo cual, fuera de producir importantes desviaciones en el plan (en lo económico propiamente tal) impidió avanzar más eficazmente en la eliminación de los "desequilibrios regionales" tanto en lo social como en lo que respecta al desarrollo de las regiones.

Enseguida, a pesar de que los efectos logrados en términos de la desconcentración no se pueden apreciar (para el corto plazo) con nitidez en todos los sectores de la actividad económica y social; es posible visualizar tendencias a la descentralización del sistema de toma de decisiones asimismo como a su democratización.

Luego, al observar los datos de producción sectorial, salta a la vista que desde el punto de vista estrictamente técnico y económico, la nacionalización de las riquezas básicas, así como la eliminación del latifundio y las medidas tendientes a la creación del área de propiedad social, en su mayor parte significaron un avance respecto al período anterior. Este hecho adquiere un relieve mayor si se considera la situación de estancamiento económico que venía sufriendo el país desde hace mucho tiempo atrás. Esta situación guarda mucha distancia con la idea de que cambios estructurales, tales como los implementados- vienen necesariamente asociados y contracciones y crisis económicas violentas. (Ver apéndice V "Resumen de la Gestión Económica del Gobierno de la Unidad Popular" entre las páginas 231 y 238).

La crisis y los costos sociales de la "transición" dependen mas bien de las variables políticas que las medidas de cambio estructural desencadenan y que luego, de tornarse incontrolables, se vuelven como "boomerang" sobre el funcionamiento de la economía.

Desde el punto de vista de la estrategia del desarrollo regional de la Administración Allende, se sostenía que se hacía necesaria la implementación de cambios estructurales, los que destruirían las causas de los problemas vigentes, como a su vez, servirían de apoyo al impulso de la nueva imagen-objetivo regional (más equilibrada, más racional y más justa socialmente) Ahora bien, toda esta concepción metodológica descansaba en el supuesto de la linealidad de los fenómenos sociales en términos de causas y efectos. Se suponía, entonces, que eliminados los factores principales del subdesarrollo y de la dependencia (responsables a la vez de los desequilibrios regionales), se habría socializado la tasa de ganancia que antes quedaba en el sector privado, la cual daría impulso a la economía socialista, al tiempo que con ello se destruía la fuerza social y política de las clases dominantes. Todo lo cual permitiría entrar en la fase de "construcción" en la que la planificación regional adquiriría un papel de primera importancia.

Sin embargo, la realidad demostró algo diferente. Ocurrió que aunque las medidas tendientes a socializar la economía tocaron importantes sectores capitalistas internos y prácticamente desplazaron al capital extranjero, el conjunto del sistema siguió funcionando bajo las formas tradicionales capitalistas y las fuerzas sociales y políticas conservadoras tuvieron la capacidad para reorganizarse, contraatacar y recuperar el control del Ejecutivo y del Estado en general; imponiendo bajo formas coherativas directas su dominio absoluto. Y en el campo que nos interesa, la planificación regional, en la práctica (sin dejar de reconocer los esfuerzos teóricos por formular una alternativa de desarrollo regional específica) se fue quedando cada vez más rezagada en tanto hecho concreto y vigente.

En cuanto a las acciones sectoriales tendientes a implementar el postulado de desconcentración, es posible encontrar algunas muestras positivas, como por ejemplo la implementación de una ligera desconcentración en los programas de construcciones habitacionales. (ver tablas de Sassenfeld

en las páginas 204, 205). Desgraciadamente no nos ha sido posible disponer de mayores informaciones territorializadas que nos permitan ampliar este juicio de manera poder concluir algo definitivo sobre el grado de la implementación de la estrategia en este sentido.

Para terminar la crítica a la política de desarrollo regional de la Unidad Popular nos referiremos a algunos hechos que se dan en el campo de la realidad social y de como responde el sistema de planificación regional a ellos. Tales hechos caen en el campo de la organización de los grupos sociales sobre el territorio, cohesionados por comunidad de intereses estratégicos (historicos o de largo plazo como se quiera denominar a esos intereses). Tales organizaciones vienen finalmente a ser la base de futuras regiones en la generalidad de los casos. En la situación chilena, se trata del brote espontáneo de ciertas organizaciones político-territoriales y económicas, llamadas cordones industriales y comandos comunales, que surgen en medio de la crisis. Los cordones industriales fueron agrupaciones territoriales de organizaciones de trabajadores con base en la unidad productiva (industria o servicio), que tenían como finalidad la defensa del aparato productivo. Mientras que los comandos comunales (la comuna como unidad) fueron organizaciones territoriales superiores que tenían como finalidad la constitución del poder popular sobre sus respectivos territorios.

Estas organizaciones, que no alcanzaron niveles de complejidad, de consolidación ni de generalización apreciables fueron el intento, por parte de los sectores sociales populares, de crear nuevas relaciones de poder en el espacio para la coyuntura, y no es aventurado pensar que de haber continuado su desarrollo, habrían servido de base para una nueva estructuración regional del país. Fenomeno este último, constante en el surgimiento y desarrollo de todos los sistemas regionales. Dicho fenómeno, que en los últimos tiempos del gobierno de la Unidad Popular estuvo en el primer plano de las discusiones en todo el país, pareció no ser visualizado en toda su magnitud por el sistema de planificación del gobierno, estableciéndose entonces una incomunicación entre el conservadurismo burocrático por un lado y estas fuerzas emergentes de la población, por el otro.

TABLA Nº 29

SECTOR CONSTRUCCION.

VIVIENDAS COMENZADAS POR PROVINCIAS 1965-1972. (*)

PROVINCIAS	Cantidad de las Viviendas Comenzadas(a)							
	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972 (b)
Tarapacá	286	741	982	734	853	840	2310	525
Antofagasta	736	151	1135	1377	1156	2111	2640	943
Atacama	246	52	129	779	465	478	587	102
Coquimbo	355	749	481	680	321	728	579	1047
Aconcagua	424	221	251	252	131	17	508	12
Valparaíso	5856	2771	3914	4872	4227	2194	5991	2539
Santiago	27041	14723	18869	25463	18189	11529	35540	13189
O'Higgins	330	519	1716	1943	1386	125	1815	94
Colchagua	25	40	134	186	77	81	249	761
Curicó	732	223	90	504	219	128	424	164
Talca	664	433	373	452	312	54	1297	494
Maule	4	-	20	39	-	19	63	75
Linares	477	8	256	316	188	249	151	255
Ñuble	643	341	213	478	332	187	2719	820
Concepción	2557	2241	3185	1905	1686	976	6996	2172
Arauco	54	84	124	110	30	165	248	90
Bío-Bío	875	120	623	268	109	176	1033	96
Malleco	5	1	3	7	6	6	43	13
Cautín	646	495	1443	1327	877	288	1531	1076
Valdivia	1229	61	372	690	390	98	813	397
Osorno	1112	326	47	86	260	509	859	163
Llanquihue	251	48	430	394	112	49	1100	38
Chilo	-----No incluida en la muestra-----							
Aysén	-----No incluida en la muestra-----							
Magallanes	256	171	844	791	331	337	531	349
TOTAL MUESTRA	44806	24519	35634	43656	31657	21344	66027	25414

Notas: (a) Los datos provienen de una muestra de 59 municipalidades distribuidas en 23 provincias en las cuales han sido registradas las viviendas comenzadas por el sector público y privado. La muestra comprende para el período 1941-1972 546 118 viviendas, es decir, el 86,9% de todas las comenzadas en este período en el país.

(b) Incompleto, pues en junio de 1973, aún faltaban algunas municipalidades que completaran los datos. Para algunos años, las estadísticas oficiales para mismos resultados individuales entregan valores totales diferentes: 1967= 35 264, 1968= 43 253, 1969= 31 702.

(*) SASSENFELD, H. Obra citada.

TABLA Nº 30

SECTOR CONSTRUCCION

DISTRIBUCION DE LAS VIVIENDAS COMENZADAS POR PROVINCIAS EN PORCENTAJES
1965-1972 (*)

PROVINCIAS	Participación en % en el total de las Viviendas Comenzadas							
	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Tarapacá	0.6	3.0	2.8	1.7	2.7	3.9	3.5	2.1
Antofagasta	1.6	0.6	3.2	3.2	3.7	9.9	4.0	3.7
Atacama	0.6	0.2	0.4	1.8	1.5	2.2	0.9	0.4
Coquimbo	0.8	3.1	1.4	1.6	1.0	3.4	0.9	4.1
Aconcagua	1.0	0.9	0.7	0.6	0.4	0.1	0.8	0.1
Valparaíso	13.1	11.3	11.0	11.2	13.4	10.3	9.1	10.0
Santiago	60.4	60.1	53.0	58.3	57.5	54.0	50.8	51.9
O'Higgins	0.7	2.1	4.8	4.5	4.4	0.6	2.8	0.4
Colchagua	0.1	0.2	0.4	0.4	0.2	0.4	0.4	3.0
Curicó	1.6	0.9	0.3	1.2	0.7	0.6	0.6	0.7
Talca	1.5	1.8	1.1	1.0	1.0	0.3	2.0	1.9
Maule	0.0	-	0.1	0.1	-	0.1	0.1	0.3
Linares	1.1	0.0	0.7	0.6	1.2	1.2	0.2	1.0
Ñuble	1.4	1.4	0.6	1.1	1.1	0.9	4.1	3.2
Concepción	5.7	9.1	8.9	4.4	5.3	4.6	10.6	8.6
Arauco	0.1	0.3	0.4	0.3	0.1	0.8	0.4	0.4
Bío-Bío	2.0	0.5	1.8	0.6	0.3	0.8	1.6	0.4
Malleco	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1
Cautín	1.5	2.0	4.1	3.0	2.8	1.4	2.3	4.2
Valdivia	2.7	0.3	1.0	1.6	1.2	0.5	1.2	1.6
Osorno	2.5	1.3	0.1	0.2	0.8	2.4	1.3	0.6
Llanquihue	0.6	0.2	1.2	0.9	0.4	0.2	1.7	0.2
Chilo	-----No incluida en la Muestra-----							
Aysén	-----No incluida en la Muestra-----							
Magallanes	0.6	0.7	2.4	1.8	1.1	1.6	0.8	1.4
TOTAL MUESTRA	100.2	100.0	100.4	100.2	100.2	100.2	100.2	100.3

Nota: Los valores que se apartan del 100% se deben al redondeo de los decimales.

(*) SASSENFELD, H. Obra citada.

1. A través del estudio realizado hemos podido observar que en el actual sistema regional chileno (hasta 1973) algunas de sus cualidades originarias se han mantenido hasta la fecha. Estas cualidades se refieren en primer lugar a la relación del centro histórico con el conjunto del sistema regional. Tal relación se define en términos de dominación/subordinación regional entre Santiago y el resto del territorio. En segundo lugar se trata de la mantención de la influencia del factor externo en el desarrollo regional chileno bajo el mismo carácter inicial de dominación/subordinación.

a) A la llegada de los "Conquistadores" el actual territorio chileno se componía de una serie de regiones diferenciadas de acuerdo a modos particulares de organización económica y social sobre territorios relativamente bien definidos (117) Sobre este espacio aborígen se implanta la conquista española, por medio del emplazamiento de una línea de fuertes que parte de La Serena y termina en Castro (Isla de Chiloé). El curso de la Conquista y de la Colonia va a transformar completamente la organización regional precolombina, convirtiéndola en un sistema funcional a la explotación de minerales preciosos y sus actividades de apoyo, en una primera fase y luego en espacio productor agropecuario y mineral, en una segunda fase.

En esta transformación de la organización regional precolombina Santiago asume el papel de base de operaciones y de centro de control de la nueva organización regional. Esta característica se consolida relativamente temprano y luego se refuerza, hasta la actualidad, a pesar de todos los demás cambios analizados.

b) Las formas de organización originarias del actual sistema regional son la expresión de fuerzas externas al curso de la formación social precolombina. Este tipo de influencia externa se va a seguir manifestando a través de la evolución de la organización del sistema regional hasta nuestros días.

- (117) Los grupos aborígenes identificables hacia 1540, de norte a sur eran:
- 1) Los changos, 2) Los aimarás, 3) Los atacameños, 4) Los diaguitas,
 - 5) Los pascuenses, 6) Los araucanos: picunches, mapuches, huilliches, pehuenches y cuncos, 7) Los puelches y poyas, 8) Los chonos, alacalufes y yaganes, 9) Los tehuelches y onas.

Dicha influencia se define(al igual que en las relaciones internas de la organización regional) en términos de dominación-subordinación por parte de los centros mundiales sobre la unidad regional nacional. O sea, la condición de haber sido un espacio para la explotación y expansión de un determinado proceso económico a escala mundial, promovido desde un centro hegemónico externo, no ha experimentado cambios cualitativos aunque este sistema haya experimentado sustanciales reorganizaciones económico-regionales. Así el conjunto del sistema regional chileno ha continuado teniendo una relación de subordinación respecto al desarrollo del sistema económico capitalista mundial en su nacimiento, luego en la fase de la Revolución Industrial y finalmente en la fase de la Integración Mundial de los mercados; aunque los centros hegemónicos se hayan desplazado desde España a Inglaterra y desde ésta a los Estados Unidos.

c) Estas dos cualidades esenciales y permanentes del sistema regional chileno no se pueden explicar separadamente, sino por el contrario, se desarrollan en inseparable convivencia. Así el tipo de relación con el exterior refuerza la relación de primacía del centro en tanto organizador y controlador de la explotación del espacio interior y, así, a la vez, la estructura regional interna refuerza la posición de subordinación del conjunto regional respecto a los procesos del desarrollo a escala mundial.

2. En cuanto al desarrollo regional del período 1930-1973 es posible establecer algunas de sus características principales derivadas de la Gran Depresión de 1930 y de la Segunda Guerra Mundial: dichas características se refieren a la aceleración del proceso de urbanización para todo el sistema, que tiene su fuente principal en la emigración rural y que se distribuye espacialmente bajo formas de concentración en Santiago y en los centros urbanos medianos.

En 1970 Chile tiene una población de casi nueve millones de habitantes, alcanzada por tasas de crecimiento de 2,7% para el período 1930-1970. Este crecimiento se localiza en el segmento urbano de la población: en los últimos años el volumen de la población rural se ha mantenido prácticamente estático (2 164 996 habitantes en 1930 y 2 208 777 habitantes en 1970 -según datos de los censos generales para esos años) mientras que la población urbana se triplica en este período (2 121 127 habitantes en 1930 y 6 644 266 habitantes en 1970).

(Ver apéndice " Evolución de la Población en Chile, por Provincias entre 1930 y 1970, página 215).

La metropolización del sistema regional, entendida como la localización de los flujos migratorios en los centros urbanos principales, puede ser observada al establecerse que en Santiago, Valparaíso-Viña del Mar y Concepción- Talcahuano se concentra en 1970 el 52% de la población urbana nacional y el 39,7% del total de la población del país.

Otro aspecto característico general se refiere a la estructura de la morfología urbana. Se trata de su diferenciación socio-espacial. Las formas mas extremas de esta estructura la constituyen el "Barrio Alto" de Santiago y las "Poblaciones Callampas" de la periferia. Para 1970, se calculaba cerca de medio millon de personas viviendo en la periferia capitalina y cerca de un cuarto de la población del país viviendo en condiciones de "marginalidad" urbana y rural.

Finalmente, en la mayor parte de los datos analizados, se ha podido observar tasas relativas de crecimiento negativo para todo el territorio, menos para Santiago. Esta primacía central es débilmente disputada por las provincias de Concepción y Valparaíso. En este sentido, para caracterizar al sistema regional chileno es más propio hablar de un sistema compuesto por un gran centro dominante y de un sub-espacio con tendencia histórica a la depresión en términos de desarrollo.

3. Las estrategias de desarrollo regional ensayadas entre 1964-1973, tienen en común la detección de ciertas características, que afectan al conjunto de la sociedad chilena, sin cuya eliminación no se puede avanzar en el desarrollo regional, a saber:

- La dependencia externa
- La concentración de la propiedad sobre los medios de producción
- Las desigualdades sociales
- Los desequilibrios regionales

Estas características globales actúan y al mismo tiempo son pasivas. O sea, son condicionantes de la actual estructura espacial y al mismo tiempo son resultantes de la propia estructura espacial.

a) En esta medida ambas estrategias contienen una fase global de formulación y de operación, al interior de la cual va inserta la estrategia de desarrollo regional. Así también, ambas estrategias sintetizan los problemas del desarrollo regional en torno al concepto de "desequilibrio regional".

b) La estrategia de desarrollo regional ensayada bajo el gobierno del presidente Eduardo Frei tiene como base operativa la identificación de los "polos de desarrollo o de crecimiento", hacia los cuales - y de acuerdo a las prioridades que se establecieron en el proceso de la formulación del plan- se debían canalizar las inversiones públicas y privadas. Dichos "polos" serían los que actuarían como dinamizadores, no solo del desarrollo regional, sino que conjuntamente del desarrollo global.

c) La estrategia ensayada bajo el gobierno del presidente Salvador Allende, concibe el desarrollo a partir de la eliminación de los factores estructurales que caracterizan a la formación social chilena (dependencia y monopolización de la economía) y de la conformación de un área social de la economía que domine, organice y dinamice al conjunto del sistema económico. Enseguida propone un modelo de desconcentración y llega a elaborar un sistema de "centros poblados" cuyo principio es la inserción del "centro" en y para la región.

d) Ambas estrategias no alcanzan los objetivos propuestos y ni aún el objetivo de su prolongación al largo plazo. Siendo la primera descartada por la elección de Allende en 1970 y la segunda durará solamente 3 años al ser derrocado este gobierno en 1973.

4. A nivel de desarrollo social y desarrollo regional, al momento de la crisis de 1973, lo que hemos identificado como tendencia histórica del sistema regional, había desarrollado una dinámica de enfrentamiento social por el espacio y que tenía como vértice (cuestionamiento/defensa)

la propiedad privada- en términos productivos- del espacio urbano y rural.

Esta dinámica es fácil de reconocer en las ocupaciones masivas por parte de "pobladores" de grandes extensiones periféricas en Santiago y en prácticamente todos los centros urbanos de más de 10 000 habitantes. Otro tanto ocurría en el campo, donde gruesos sectores de campesinos no beneficiados con la Reforma Agraria, ocupaban extensiones agrícolas y pugnaban por introducir nuevas formas de organización económica y social del total del espacio rural. Otro tanto ocurre en el sector industrial.

Ahora bien, como es sabido, la solución de la crisis se da en

favor del restablecimiento del principio tradicional de la propiedad privada de los medios productivos y de las formas tradicionales de relación de los grupos con el espacio. Cabe entonces preguntarse: ¿Cuáles son las formas que adquiere este restablecimiento y bajo que formas se sigue expresar la tendencia histórica del desarrollo regional chileno? Tal vez, este puede ser el punto de partida para interpretar el desarrollo regional chileno desde 1973 hasta la fecha.

5. Desde el punto de vista de la metodología empleada en este trabajo consideramos importante concluir con la mención de algunas de las debilidades que, a nuestro juicio, son notorias. Por ejemplo es notoria la falta de un capítulo relativo al proceso de urbanización (desarrollado sobre la base de observaciones a nivel comunal para los años de los censos de población y vivienda de 1930, 1940, 1952, 1960 y 1970). No hemos desarrollado ese capítulo especialmente por no haber podido disponer de esas estadísticas, aunque es cierto, de haberlas tenido, nuestras posibilidades (en el marco de este trabajo de disertación) habrían sido limitadas para extraer lo mejor de ellas.

Por otro lado, nuestro primer intento fue profundizar el ensayo de caracterización general del sistema regional chileno con materiales a nivel de relaciones entre las regiones y a nivel intrarregional. Pero a medida que fuimos desarrollando esta investigación, también nos fuimos dando cuenta de la desproporción de este propósito, razón por la cual lo dejamos de lado.

En relación al desarrollo regional entre 1930 y 1973, también debimos quedarnos solamente con el comentario de la información estadística a nivel provincial, por no disponer de datos diversificados y para unidades territoriales de menor tamaño. Si hubiéramos contado con esos materiales, no solamente habríamos podido descender en detalle, sino que habríamos podido además identificar otras características del sistema. O sea, al analizar la evolución relativa a los valores demográficos y económicos para las provincias quedó en claro la relación de dominación de Santiago sobre el resto del sistema; pero no quedó en claro lo que ocurre en ese gran espacio periférico que es el resto del país. Y es aquí precisamente, en ese gran resto territorial subordinado a la capital donde la investigación regio

nal tiene un amplio campo de trabajo. Y es claro, diremos marginalmente, la propia ciencia se encuentra atrapada por las condicionantes concretas de la sociedad sobre la cual se realiza. En este caso se trata de la dificultad que tiene también la investigación regional para escapar de la tendencia concentradora del sistema chileno.

En resumen, este tipo de limitaciones que hemos mencionado han provenido de dos aspectos que se han combinado. Por un lado las posibilidades objetivas para contar con la información necesaria (que en ciertos aspectos , como ser la documentación de trabajo sobre los problemas del desarrollo regional empleada entre 1964 y 1973, se hace sumamente difícil) y por otro lado las posibilidades que nos dio el marco en el cual se inscribió esta disertación.

Otro tipo de dificultades que derivaron en insuficiencias, parten de la novata y escasa tradición chilena en los estudios regionales; de tipo integral (excepto, como se ha dicho, el período 1964-1973). Esta situación nos ha privado de disponer de un marco analítico y conceptual adecuado para Chile, medianamente acabado. Por ello, nuestro avance, a nuestro entender, ha consistido principalmente en presentar con cierto detalle las dos experiencias ensayadas en Chile, sin avanzar en una alternativa teórica. De esta manera, a la descripción realizada, se ha sumado otro pequeño avance, que consiste en el intento de replantear los estudios regionales de Chile dentro de un marco global de referencia, que permita tocar no solamente la manifestación de los fenómenos, sino que también las fuerzas que los producen. En esa dirección, postulamos, es posible conectar activamente la teoría con la práctica y con ello rescatar el valor social de la ciencia regional y por qué no decirlo también, el valor social de la geografía regional.

APENDICES

APENDICE I

COMENTARIO SOBRE LA "GEOGRAFIA ECONOMICA DE CHILE"

Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)

Fundación Pedro Aguirre Cerda

Tomos I y II, 1950.

Tomos III y IV, 1962.

Santiago de Chile.

En 1950, la Fundación Pedro Aguirre Cerda de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) publica la primera parte de esta obra. Los dos tomos que aparecen este año contienen tres grandes partes:

- Los Factores Naturales,
- Los Factores Humanos y
- La Estructura Económica.

Se promete un tercer tomo para un futuro próximo, hecho que se concretiza 12 años más tarde. De este modo en 1962 aparece la segunda parte de la obra, pero en dos tomos; que tratan dos grandes temas;

- Las Ramas de la Producción y
- Síntesis Regional.

Posteriormente se publica un resumen de la obra general y algunos apéndices que la complementan.

La aparición de esta obra significa un esfuerzo por sistematizar y agrupar la información sobre los recursos humanos, físicos y financieros para el desarrollo económico y social del país. Espera además contribuir a consolidar la línea de desarrollo económico que viene experimentando el país en los últimos 10 años que preceden a la primera parte.

El conjunto de la obra, así como agrupa una gran cantidad de información, reúne también una gran cantidad de puntos de vista en relación con el desarrollo económico, social y científico del país. En esta forma no podemos hablar de una obra hilada por una misma teoría. A pesar de esta diversidad de criterios, en los primeros dos tomos podemos percibir la idea de que la sociedad chilena vive un proceso de desarrollo y que es necesario apoyarlo por medio de acciones programático-administrativas provenientes del sector público y resultantes del conocimiento de la realidad nacional. Algunos de estos conceptos los encontramos expresados en la introducción de la propia "Geografía Económica": *En la Geografía Moderna, expresiones tan usuales como "vocación del paisaje", "destino geográfico", "horizontes económicos", indican claramente que actualmente a los geógrafos no sólo se les pide un inventario sino que, en calidad de hombres de ciencia, deben abordar el análisis de las realidades para fijar, con cierto énfasis, lo que el hombre puede hacer razonablemente sobre el paño de tierra que habita, y asegurar de este modo su prosperidad y alcanzar su destino".*

En los dos últimos tomos, aunque el optimismo inicial ya no es el mismo -reflejando con ello la percepción que se tiene del estancamiento económico que se vive- siempre se vuelve a notar la idea de la necesidad de "operar" sobre la realidad económica y social del país en forma diferenciada en el espacio geográfico.

Por otro lado, debemos recordar que la Fundación Pedro Aguirre Cerda, institución que patrocina este trabajo, es parte integrante de la CORFO, corporación que ha sido creada con el fin de ejercer una influencia pública en la creación de condiciones básicas (energía, transportes, información) para el desarrollo económico del país.

La influencia de esta obra es bastante importante en los medios científicos, de gobierno y también en la educación. En verdad, se transforma en la columna vertebral informativa para orientar las políticas de inversiones privadas, para la formulación de los planes generales de gobierno y para la investigación y la docencia.

Entre la fecha de su publicación y los años 60, uno de sus mayores méritos es la regionalización del país, formulada por el geógrafo Humberto Fuenzalida. Los criterios para la regionalización se resumen en su introducción de la siguiente manera: *dichas regiones no han sido, por cierto, arbitrariamente concebidas; sino que representan divisiones cómodas en las cuales se advierten ciertas homogeneidades que nos parecieron dignas de respetarse. Llamamos la atención al hecho de que las zonas corresponden en el fondo a la consideración compleja de los factores económicos y geográficos de cada una de ellas, y no a un factor aislado de la economía o de la geografía de las mismas. En cierto modo, estas demarcaciones corresponden también, a divisiones tradicionales, aunque en sus líneas han experimentado algunas variaciones. Los nombres que hemos escogido para designarlas, han sido tomados, en la medida posible, de la nomenclatura corriente y solo en casos contados hemos acuñado nuevos.*"

Es así como se proponen las siguientes formaciones regionales para el país:

- Norte Grande: Tarapacá y Antofagasta
- Norte Chico : Atacama y Coquimbo
- Núcleo Central: Aconcagua, Valparaíso, Santiago, O'Higgins
Colchagua, Curicó, Talca, Maule, Linares y
Ñuble.
- Concepción y La Frontera: Concepción, Bío-Bío, Arauco,
Malleco y Cautín.
- Los Lagos: Valdivia, Osorno, Llanquihue
- Los Canales: Chiloé, Aysén y Magallanes.

Esta regionalización se transformará en un cuadro de referencia valioso para la comprensión de la realidad regional de Chile, que tendrá vigencia hasta 1965, fecha en que fueran presentadas las regiones de planificación del primer plan de desarrollo regional nacional.

APENDICE II

EVOLUCION DE LA POBLACION DE CHILE, POR PROVINCIAS ENTRE 1930 y 1970. (*)

PROVINCIAS	Superficie		Población 1930			Población 1940			Población 1952			Población 1960			Población 1970		
	Total	%	Total en 1000	%	Dens.	Total en 1000	%	Dens.	Total en 1000	%	Dens.	Total en 1000	%	Dens.	Total en 1000	%	Dens.
Tarapacá	58272	7,7	113	2,6	2,1	104	2,0	2,4	102	1,7	1,7	123	1,6	2,1	174	1,9	3,0
Antofagasta	125306	16,6	178	4,1	1,5	145	2,8	1,1	102	3,1	1,4	215	2,9	1,7	251	2,8	2,0
Atacama	78267	10,3	61	1,4	0,8	84	1,6	1,0	80	1,3	1,0	116	1,5	1,4	152	1,7	1,9
Cochimbo	39646	5,2	198	4,6	5,0	245	4,8	6,1	262	4,4	6,6	309	4,1	7,7	340	3,8	8,5
Aconcagua	9873	1,3	103	2,4	10,4	118	2,3	11,9	128	2,1	13,0	140	1,9	14,4	161	1,8	16,3
Valparaíso	4755	0,7	360	8,1	70,4	425	8,4	89,3	498	8,3	104,7	618	8,3	129,9	763	8,5	143,9
Santiago	17686	2,3	964	22,4	54,5	1268	25,2	71,7	1754	29,5	99,2	2436	33,0	137,7	3228	36,2	180,8
O'Higgins	7105	0,9	170	3,9	24,0	200	3,9	28,1	224	3,7	31,6	259	3,5	36	307	3,4	43,1
Colchagua	8326	1,1	127	2,9	15,3	138	2,7	16,5	139	2,3	16,7	158	2,1	19,0	168	1,8	20,2
Curicó	5266	0,7	76	1,7	14,4	81	1,6	15,4	89	1,5	16,9	105	1,4	20,0	114	1,2	21,7
Talca	10141	1,3	142	3,3	14,0	157	3,1	15,4	173	2,9	17,1	206	2,7	20,3	232	2,6	22,8
Maule	5696	0,8	74	1,7	13,0	70	1,4	12,3	72	1,2	12,6	79	1,0	18,1	82	0,9	14,5
Linares	9442	1,2	123	2,8	13,0	134	2,6	14,7	146	2,4	15,4	171	2,3	13,9	189	2,1	20,0
Ñuble	13951	1,8	231	5,4	16,3	243	4,8	17,4	251	4,2	18,0	285	3,8	20,4	316	3,5	22,7
Concepción	5681	0,8	268	6,2	47,2	308	6,1	54,2	411	6,9	72,4	539	7,3	94,9	644	7,2	113,3
Arauco	5240	0,7	61	1,4	11,6	66	1,3	12,6	72	1,2	13,7	89	1,2	17,0	99	1,1	18,8
Bío-Bío	11134	1,5	113	2,6	10,1	127	2,5	11,4	138	2,3	12,4	168	2,2	15,1	193	2,1	17,3
Malleco	14095	1,9	135	3,1	9,6	154	3,0	10,9	159	2,6	11,3	174	2,3	12,3	177	1,9	12,4
Cautín	18376	2,4	315	7,3	17,1	374	7,4	20,3	366	6,1	19,9	394	5,3	21,4	422	4,7	22,9
Valdivia	18472	2,4	449	3,4	8,0	191	3,8	10,3	132	3,9	12,5	259	3,5	14,0	277	3,1	15,0
Osorno	9236	1,2	87	2,0	9,4	107	2,1	11,6	123	2,0	13,3	144	1,9	15,6	160	1,7	17,3
Llanquihue	18004	2,4	95	2,2	5,3	117	2,3	6,5	139	2,3	7,7	167	2,2	9,3	193	2,1	10,9
Chiloé	25694	3,6	91	2,1	35,7	101	2,0	3,9	100	1,6	3,9	99	1,3	3,8	111	1,2	4,1
Aysén	103583	13,7	8	0,1	0,0	17	0,3	0,1	26	0,4	0,2	37	0,5	0,3	48	0,5	0,4
Magallanes	134733	17,4	37	0,8	0,2	48	0,9	0,3	55	0,9	0,4	73	0,9	0,5	89	1,0	0,6
CHILE	757990	100,00	4286	100	5,6	5030	100	6,6	5933	100	7,8	7374	100	9,7	8903	100	11,7

(*) Fuentes: Superficie: "División Político-Administrativa" Instituto Nacional de Estadísticas, Chile, 1973.
Población 1930: "Censo de Población y Vivienda de 1930" Dirección Nacional de Estadísticas, Chile, 1932.
Población 1940: "Geografía Económica de Chile" CORFO, Santiago, 1950.
Población 1952, 1960 y 1970: "Censo de Población y Vivienda 1970" Datos por Provincias, Instituto Nacional de Estadísticas, Santiago 1972.

APENDICE III

a) La Dependencia Externa: Movimiento de Capitales y Pagos al Capital Extranjero. (*)

"En materia de entrada de capitales externos en el período comprendido entre los años 1960-1969, se comprueba que hubo inversiones directas por un monto de 900 millones de dólares, lo que representa un 11,3 % de la inversión geográfica bruta del período. Ellas han sido crecientes en el período y en los últimos años prácticamente han duplicado las inversiones de los años iniciales, a lo que hay que agregar la ecentuación de nuestra dependencia tecnológica.

Esas cifras son bastante impresionantes, pero lo son mucho más las del aumento del endeudamiento neto con el exterior, puesto que prácticamente se ha casi quintuplicado en el mismo período, pasando de 598 millones de dólares en 1960 a alrededor de 3000 millones en 1970, si bien hay un saldo pendiente de utilización que asciende a 700 millones de dólares.

Esto ha significado una carga extraordinariamente alta que determinaron una salida de divisas por concepto de intereses, en el mismo período, que alcanzó a 577 millones de dólares, lo que da un saldo neto entre utilización efectiva de créditos y de servicios de sólo 1 123 millones de dólares.

En el rubro inversiones directas, las remesas de utilidades alcanzaron a 839 millones de dólares, que sumados a los 873 millones por concepto de depreciaciones originaron una salida de divisas de 1 712 millones de dólares, que que determina una salida neta de 812 millones de dólares.

De los cálculos anteriores se desprende que la entrada neta total para el país, originada por los movimientos en ambos sentidos de inversiones directas y préstamos en la década de los sesenta, solamente ascendió a 311 millones de dólares; sin embargo ellos han significado que cada chileno esté endeudado en 300 dólares"

(*) ODEPLAN. "Plan de la Economía Nacional 1971-1976. Antecedentes sobre el Desarrollo Chileno 1960-1970" Santiago de Chile, 1971.

b) La Concentración de la Tenencia de la Tierra.

CAMBIOS EN LA TENENCIA DE LA TIERRA EN CHILE, 1965-1976. (En porcentajes).(*)

Tamaño en H.R.B. (a)	1965		1973		1976	
	Explota- ciones (b)	H.R.B	Explota- ciones	H.R.B	Explota- ciones	H.R.B.
0 a 5	81.38	9.66	79.31	9.67	71.30	9.67
5 a 20	11.54	12.74	11.27	13.06	20.06	24.88
20 a 40	2.99	9.43	3.34	11.61	3.00	11.61
40 a 80	2.02	12.80	3.72	25.04	4.57	32.82
80 y más	2.09	55.35	-	-	0.08	2.90
Reformado	0.00	-	2.36	40.62	-	-
Poder CORA	0.00	-	-	-	-	18.12
TOTALES	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

(a) H.R.B. Hectárea de Riego Básico. Es una medida de equivalencia que fue establecida por la Ley de Reforma Agraria N. 16 640. Sirve para comparar suelos de diferentes calidades y ubicación. Así por ejemplo, Una HRB corresponde a una hectárea física de buena tierra en el Valle del Maipo (Provincia de Santiago). Pero también una HRB puede corresponder a varias hectáreas físicas en tierras de inferior calidad y alejadas de los mercados.

(b) Valores para provincias entre Coquimbo y Llanquihue inclusive.

(*) GRUPO DE INVESTIGACIONES AGRARIAS. Curso Básico de Planificación y Política Económica de la FAO, CEPAL, ILPES. "Informe sobre el estudio de caso práctico". Santiago de Chile 1978.

c) La Concentración de la Actividad Industrial

NÚMERO DE ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES Y ARTESANALES Y PERSONAL OCUPADO, POR TAMAÑO DE LOS ESTABLECIMIENTOS EN NÚMEROS ABSOLUTOS Y EN PORCENTAJES PARA TODO EL PAÍS. 1967. (*)

TAMAÑO	ESTABLECIMIENTOS		OCUPACION		PROPIETARIOS		FAMILIARES		EMPLEADOS		OBREROS	
	NÚMERO	%	NÚMERO	%	NÚMERO	%	NÚMERO	%	NÚMERO	%	NÚMERO	%
1 A 5 PERSONAS	23 184	64,0	50 827	11,9	23 201	66,6	6 699	62,6	1 551	2,3	19 376	6,1
6 A 9	3 517	9,7	25 287	5,9	3 929	11,2	1 761	16,4	1 786	2,7	17 811	5,6
10 A 14	2 133	5,8	25 045	5,8	2 448	7,0	952	8,9	2 374	3,5	19 271	6,1
15 A 19	1 139	3,1	19 027	4,4	1 324	3,8	449	4,2	2 014	3,0	15 240	4,8
20 A 49	2 083	5,7	62 215	14,6	2 605	7,4	620	5,8	8 938	13,5	50 052	15,9
50 A 99	691	1,9	48 461	11,3	774	2,2	134	1,2	7 836	11,8	39 717	12,6
100 A 199	386	1,0	53 744	12,6	329	0,9	50	0,4	10 502	15,8	42 863	13,6
200 A 499	231	0,6	69 469	16,3	167	0,4	21	0,1	14 117	21,3	55 164	17,5
500 Y MÁS	77	0,2	71 217	16,7	16	0,0	-	-	16 962	25,6	54 239	17,2
NO SE CONOCE	2 779	7,6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	38 220	100,0	425 292	100,0	34 793	100,0	10 686	100,0	66 080	100,0	313 733	100,0

(*) DIRECCION DE ESTADISTICA Y CENSOS. OFICINA DEL IV CENSO MANUFACTURERO. "Chile, Industria Manufacturera. Número de Establecimientos y Ocupación en 1967" Santiago de Chile, 1969.

d) La Concentración de la Producción Industrial.

PARTICIPACION DE LAS 20 MAYORES EMPRESAS INDUSTRIALES EN EL VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION.

VARIACION ENTRE 1957 y 1962, EN PORCENTAJES. (*)

<u>RAMA</u>	<u>1957</u>	<u>1962</u>	<u>Variación</u>
Alimentos	32.3	40.8	8.5
Bebidas	75.0	77.5	2.2
Tabaco	92.5	97.0	4.5
Textiles	56.9	68.2	11.5
Ropa	23.7	18.9	-4.8
Madera	34.3	40.1	5.8
Muebles	63.1	56.0	-7.0
Papel	93.0	90.9	-3.9
Imprentas	39.6	43.2	3.6
Cueros	71.8	77.3	5.5
Caucho	96.0	98.5	2.5
Químicas	47.9	46.3	-1.6
Petróleo	94.5	99.6	5.1
Minerales no metálicos	67.3	89.3	22.0
Metales básicos	58.3	60.7	2.4
Metales elaborados	40.2	45.7	5.5
Maquinaria eléctrica	67.2	94.1	26.9
Maquinaria no eléctrica	41.1	64.4	23.3
Equipo de Transporte	39.2	65.2	25.9
Diversas	43.8	64.2	20.4

(*) LAGOS ESCOBAR, RICARDO. "La Industria en Chile. Antecedentes Estructurales" Universidad de Chile. Instituto de Economía, Santiago de Chile, 1968.

e) CONCENTRACION DE LA PRODUCCION Y VENTAS INDUSTRIALES.

PRODUCCION Y VENTAS DE GRANDES EMPRESAS, POR RAMAS INDUSTRIALES.

(En %, Año 1968.) (*)

RAMA	% de grandes empresas sobre el total de la rama	% de ventas de GE ^a sobre el total de ventas de la rama
Alimentos	4.8	43.7
Bebidas	9.9	55.2
Tabaco	33.3	100.0
Textiles	5.2	47.8
Calzado y ropa	3.1	44.3
Madera y corcho	0.5	12.5
Muebles	0.4	17.4
Caucho	4.4	88.1
Papel	4.8	94.4
Productos químicos	12.8	48.9
Minerales no metálicos	5.7	63.6
Maquinarias	2.6	44.0
Maquinarias y art. elect.	11.6	61.7
Materiales de transporte	3.5	55.8
Diversas	3.6	31.4
TOTAL	3.9	48.7

a=GE, Empresas con ventas brutas iguales o superiores a 10 millones de Escudos de 1968.

- (*) Fuente: Acevedo, A y Vergara Eugenio. "Algunos Antecedentes sobre concentracion, participacion extranjera y transferencia tecnologica en la industria manufacturera en Chile" Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Fisicas y Matematicas. Santiago, 1970.
 Tomado de, Marini, Ruy Mauro: "El Reformismo y la Contrarrevolucion. Estudios sobre Chile. Mexico, 1976.

f) Concentración del Ingreso, 1968.

TOTAL DE LA POBLACION OCUPADA Y NIVELES DE INGRESO. 1968. (*)

<u>TRAMOS SUELDO VITAL^a</u>		<u>OCUPACION (miles)</u>	<u>OCUPACION (%)</u>	<u>INGRESO (%)</u>
Menos	0.98	1 264.8	47.0	12.0
0.98	1.22	333.7	12.4	5.9
1.23	1.71	327.0	12.1	8.1
1.72	2.20	245.6	9.1	8.1
2.21	2.69	152.6	5.7	6.1
2.70	3.26	104.2	3.9	5.0
3.27	3.91	83.6	3.1	4.8
3.92	5.22	60.6	2.3	4.5
5.23	10.00	84.2	3.1	12.8
10.10	20.00	27.7	1.0	8.4
20.10	40.00	7.3	0.3	4.4
40.10	80.00	1.3	0.0	1.6
80.00	y más	0.3	0.0	18.3
TOTAL		2692.9	100.00	100.0

a) SUELDO VITAL: Salario Mínimo.

(*) ODEPLAN. "Antecedentes sobre el Desarrollo Chileno 1960-1970"
Santiago de Chile, 1971.

g) Concentración del Ingreso según Categoría Ocupacional, 1968.

POBLACION OCUPADA SEGUN CATEGORIA OCUPACIONAL Y NIVELES DE INGRESOS, 1968.(*)

Tramos Sueldo vital	E m p l e a d o r e s		Trabajadores Cuenta Propia		E m p l e a d o s		O b r e r o s	
	Ocup. miles	%	Ocup. miles	%	Ocup. miles	Ingreso	Ocup. miles	Ingreso
Menos 0.98	0.4	0.7	-	-	59.7	8.4	872.2	38.3
0.98 - 1.22	0.2	0.3	-	-	112.4	15.8	139.9	11.5
1.23 - 1.71	1.7	2.8	0.1	0.1	146.0	20.4	113.0	13.7
1.72 - 2.20	2.9	4.8	0.3	0.3	109.9	15.4	99.7	16.1
2.21 - 2.69	4.8	7.9	0.7	0.7	89.6	12.6	23.3	4.5
2.70 - 3.26	2.5	4.1	0.4	0.4	62.7	8.8	16.7	3.8
3.27 - 3.91	6.6	10.8	1.3	1.3	11.5	37.6	7.6	2.2
3.92 - 5.22	3.8	6.3	1.0	1.0	5.5	41.9	3.1	0.2
5.23 - 10.00	21.3	35.0	10.4	1.1	6.0	40.1	15.7	8.7
10.1 - 20.00	10.9	18.0	11.2	1.9	3.8	2.6	-	-
20.1 - 40.00	4.3	7.1	8.8	0.3	5.0	1.4	0.2	-
40.1 - 80.00	1.0	1.7	4.0	0.2	-	-	-	-
80.1 y más	0.3	0.5	61.8	-	-	-	-	-
TOTAL	60.7	100.00	100.00	100.00	712.6	100.00	1 291.2	100.00

Cifras no significativas (-)

(*)Fuente: PLAN DE LA ECONOMIA NACIONAL. ANTECEDENTES SOBRE EL DESARROLLO CHILENO 1960-1970.
ODEPLAN, SANTIAGO DE CHILE, 1971.

h) EL ESTANCAMIENTO DE LOS SECTORES PRODUCTIVOS

"Es importante anotar que la insuficiencia de la capacidad para importar, a la cual generalmente se atribuía el lento crecimiento, no constituyó en este período un escollo importante, ya que ella fue creciente, tanto por los aumentos en los precios del cobre como por los flujos de capitales externos, ya sea en forma de inversiones directas o mediante préstamos. La crisis de crecimiento, el agudizamiento de las tensiones sociales, el recrudescimiento del proceso inflacionario y el desempleo que se manifiestan desde 1967 en adelante, no puede imputarse a esa causa sino que a los problemas estructurales ya anotados en las secciones anteriores.

La agricultura no ha jugado un papel dinámico en el desarrollo económico del país. De un aporte al producto geográfico bruto de 17% en 1940, disminuyó a alrededor del 7% en 1970, la población ocupada que ascendía a un 40% del total era a fines de la década de los sesenta de un 25%, la producción por habitante a fines de los años sesenta era más de un 5% inferior a la que tenía el chileno en el año 1940.

Lo anterior se tradujo en un insuficiente abastecimiento de productos agropecuarios para el consumo de la población y de insumos básicos para la industria manufacturera que se manifiesta en fuertes presiones sobre la balanza de pagos y que se ha ido agudizando paulatinamente; en efecto, de un déficit en la balanza comercial agropecuaria que ascendía a 45 millones de dólares en 1960, ya en 1968 alcanzaba a más de 130 millones de dólares.

Por otra parte, el escaso desarrollo agropecuario no ha proporcionado oportunidades de trabajo suficientes, produciéndose un desplazamiento de la población de las áreas rurales hacia los centros urbanos buscando remuneraciones más elevadas que permitan el acceso a niveles de vida más altos. Esto como un reflejo de la desigual distribución del ingreso en el sector y en relación con el resto de la actividad económica. El valor agregado por persona ocupada en el agro es el más bajo de toda la economía en el período 1960-1969 y la mayoría de la población ocupada en el sector, percibe remuneraciones por debajo del vital.

En contraste con este cuadro, diversos estudios técnicos realizados en Chile coincide en estimar que el país posee recursos agropecuarios como para dar alimentos básicos a la población chilena. El país tiene una disponibilidad de tierra cultivable por habitante muy superior a la de los países europeos y asiáticos. Es la distribución de la tierra y su tenencia lo que explica en gran medida la desigualdad de ingresos y el ineficiente manejo de los cultivos. El 1,3% de las explotaciones concentraban el 66% de la propiedad agrícola, mientras que el 62% de las explotaciones controlaban solamente el 1,8 de la superficie total.

Durante el último decenio, como un paliativo al conjunto de circunstancias adversas existentes en el medio rural, se dictaron numerosas disposiciones legales, entre las cuales cabe destacar el salario mínimo campesino, la sindicalización agrícola, pago de días de lluvias, la ley de inamovilidad, la igualación del salario mínimo agrícola con el industrial, pago de la semana corrida, la jornada de ocho horas, etc. Pero dentro de este conjunto de acciones deben destacarse: primero la promulgación de la segunda ley de reforma agraria, N. 16 640, que permitió regular en forma más expedita la distribución y tenencia de la tierra, el desarrollo campesino

y la distribución de aguas, entre otras muchas otras materias y, segundo, la elaboración del Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980 como un intento de coordinación de programas productivos.

En el proceso de reforma agraria se hicieron 1412 expropiaciones al 31 de diciembre de 1970, con 4 millones de hectáreas desde Tarapacá hasta Magallanes. De éstas, 290 600 fueron de riego, 602 100 de secano arable y 3,2 millones de secano no arable. Una estimación a base de hectáreas de riego básico, permitiría afirmar, en forma muy aproximada, que el área reformada correspondería en 1970 a un 15% de la superficie agrícola. En 1 142 predios se organizaron unos 782 asentamientos, con una superficie de 3,2 millones de hectáreas; un 27% de ellos tienen superficies superiores a 2000 hectáreas. Se beneficiaron en conjunto más de 32 000 familias.....

La agricultura experimentó convulsiones sociales y políticas en la década de los años sesenta. Los esfuerzos de reforma agraria fueron insuficientes y costosos. La política de precios no permitió mejorar los términos del intercambio con el resto de la economía. El déficit alimenticio continuó siendo grave, pese a las crecientes importaciones de alimentos que ya llegaron a constituir la cuarta parte del total de las importaciones. La producción física agrícola aumentó menos que la población; la producción bovina fue también inadecuada. Dado el lento desarrollo de la producción bovina, se puso énfasis en los sustitutos, por ejemplo, el desarrollo de la producción de la carne de ave tuvo un aumento de 143% entre 1965 y 1970. Los otros sustitutos pecuarios sufrieron bajas en su producción pese a la campaña de desarrollo porcino que se realizó con la colaboración de los asentamientos.

El cuadro global de la agricultura chilena en la década de los años sesenta revela una frustración social y a la vez proyectó efectos de estancamiento económico a través de la distracción de divisas y gasto público creciente, contrastados con resultados productivos negativos, estimulando así la inflación y deteriorando los niveles alimenticios de grandes masas de chilenos que sufrieron los efectos de la desnutrición, las enfermedades y el permanente encarecimiento del costo de la vida.

Es en la minería, la principal riqueza natural con que cuenta el país, donde se concentró la avaricia del capital internacional, determinando una vergonzosa sujeción del país en el uso de su principal fuente de divisas.

El caso de la gran minería del cobre es el más ilustrativo al respecto. Desde 1922, con una inversión inicial de sólo 3,5 millones de dólares y sucesivas reinversiones de una pequeña parte de las utilidades, los dos consorcios extranjeros que explotaban los yacimientos de la gran minería del cobre, no retornaron nada de los 4 000 millones de utilidades, ejerciendo además un control absoluto sobre la producción, comercialización y precios, de acuerdo con las conveniencias internacionales de esos consorcios que operan en varias partes del mundo. Las sucesivas renegociaciones destinadas a conseguir que dichas empresas aumentaran sus inversiones y le dieran cierta continuidad a la producción, han constituido sucesivos actos de entrega de la soberanía y la dignidad nacionales, determinando que la extraordinaria riqueza proveniente de la alta ley de los minerales chilenos no fuese aprovechada en beneficio nacional, sino que constituyó la base lesiva de utilidades que se pueden calificar de excesivas bajo cualquier standard internacional y en especial en relación a los márgenes en que esas mismas empresas han obtenido en otros países.

La incidencia interna de las explotaciones mineras en gran escala no ha sido dinámica para Chile, no obstante ser la actividad más importante en cuanto a la generación de divisas, puesto que su producción se destina fundamentalmente al mercado externo y no constituyó una actividad que diera dinamismo a la producción industrial de bienes intermedios como tampoco ha tenido grandes efectos difusores de tecnología hacia el resto de la economía; por otra parte, considerándolo como sector generador de ingresos y sus efectos sobre la demanda, aparte de los ingresos tributarios que tienen en las entradas fiscales y financian un gran volumen del gasto público, su aporte al volumen de sueldos y salarios pagados en la economía es relativamente bajo, como consecuencia de la tecnología de alta densidad de capital y productividad de mano de obra que utiliza.

La industrialización chilena fue un proceso inducido como reacción a factores externos adversos a la economía, como la crisis de los años 30 y la segunda guerra mundial, orientándolo hacia la sustitución de importaciones de bienes consumidos por una minoría de la población de altos ingresos.

Estas circunstancias originaron la adopción de técnicas de producción de los centros industriales más desarrollados y la exigencia de medidas proteccionistas indiscriminadas que permitieron el desarrollo ulterior de este tipo de industrias. Estos elementos obviamente desembocaron en la conformación de una estructura de producción con carácter monopolístico, guiada fundamentalmente a la manufactura de una gran diversidad de bienes con características suntuarias y cuyo mercado es reducido, lo que obliga a mantener grandes márgenes de capacidad instalada sin utilizar por la adopción de tecnologías adecuadas a otra realidad económica, lo que gravita además sobre la capacidad de absorción del empleo.

La concentración del capital y de la producción industrial inherente al monopolio y que es característica significativa del sector industrial chileno, fue paralelamente afianzado por el control de los mecanismos financieros y por la utilización del Estado, como instrumento de protección y de financiamiento por parte de un pequeño grupo banquero industrial.

En efecto, de acuerdo con los datos proporcionados por el Censo Manufacturero de 1967, no más de 140 de los 1325 establecimientos medianos y grandes generaban el 40% del valor agregado total de este grupo y se apropiaban del 38% del excedente total del mismo. El empleo proporcionado por esos 140 establecimientos no alcanzaba, por otra parte, al 31% del total proporcionado por los establecimientos medianos y grandes.

Cabe señalar que los establecimientos medianos y grandes representan solamente el 4,1% del total de establecimientos del sector (32 000) y generan el 70% del valor agregado por la industria.

Entre los años 1960-1966, la producción industrial aumento a una tasa promedio anual de 7% y en los años 1967-1970 solo en 2,4%. El desarrollo industrial de los primeros años y el práctico estancamiento de los últimos se producen con importantes cambios en la estructura de la producción industrial. Es así como la oferta industrial se adecua a la demanda interna orientada hacia el consumo de bienes durables y corrientes de tipo moderno con características suntuarias, resultado de una muy regresiva distribución del ingreso. Los estímulos de la construcción y las medidas de incentivos estatales para la exportación fueron elementos impulsores de la producción industrial de bienes intermedios, cuyo desarrollo es también significativo. No ha sucedido lo mismo con la producción de bienes de capital o de inversión, ya que gran parte de la demanda por dichos bienes ha sido abastecida con importaciones.

El proceso de concentración industrial fue acompañado de importantes cambios tecnológicos, traduciéndose en una mayor mecanización y en un alto nivel medio de calificación de la mano de obra, pero a su vez significó la generación de cada vez menos ocupaciones.

Por otra parte, la evolución de los precios de los bienes industriales, en el largo plazo, se muestra similar a la de los precios medios de la economía, lo que significó para los empresarios monopolistas mantener su ritmo creciente de ingresos reales en la medida que disminuían sus costos de producción, al incorporar nuevas tecnologías y posibilitar el aumento de la productividad. "

FUENTE: ODEPLAN: "PLAN DE LA ECONOMÍA NACIONAL 1971-1976. Antecedentes sobre el Desarrollo Chileno 1960-1970. Santiago de Chile. 1971.

APENDICE IV

DEFINICION DE LOS NIVELES DE CENTROS POBLADOS

A) CENTRO NACIONAL.

El centro esta formado por la Intercomuna metropolitana de Santiago y su función es de capital nacional. Comprende todos los niveles de actividades que se definen mas adelante para las distintas jerarquías de centro. Se destaca de los niveles regionales, tanto por su rol, como por la especialización y diversidad mayor de sus actividades.

En cuanto a las actividades productivas, la estrategia supone una desconcentración paulatina de las actividades industriales desde Santiago a las regiones propuestas.

Del mismo modo, a nivel de servicios, implica una transferencia de ciertas funciones a los centros regionales, sin perder su carácter de centro nacional.

B) CENTROS REGIONALES

Los centros regionales se vinculan directamente con el centro nacional. La estrategia espacial define centros regionales desconcentrados de primero y segundo orden, según el grado de complejidad de las actividades.

Dentro de las políticas de desarrollo equilibrado y armónico del espacio nacional, cumplen una función básica de centros desconcentradores de las actividades y de la población localizadas en Santiago. De este modo adquieren una concentración de población y actividades competitivas a nivel nacional.

En el contexto regional, asumen un rol dinamizador del área que sirven suponiendo a nivel intraregional un crecimiento planificado y localizado en función de un desarrollo areal de la región.

Lo anterior determina dos características básicas de la actividad del centro regional.

- Alta diversificación y especialización en la producción de bienes y servicios.

- Estructura económica exportadora de gran efecto multiplicador y alto valor agregado.

Los roles que representan los centros regionales estan caracterizados por las siguientes actividades específicas:

B.1. Actividades productivas: Industrialización en base de insumos regionales, llegando a la elaboración de bienes de capital y de consumo final. Corresponde a la última etapa de un proceso de elaboración de productos intermedios generados en distintos puntos de la región.

Tiene importancia, además, la localización de industrias no ligadas a los insumos regionales, por factores de complementariedad con otras industrias de la región o por las ventajas de accesibilidad al mercado regional. Del mismo modo, las industrias de localización indiferente, a este nivel, juegan un papel relevante en la consolidación de aquellos centros regionales que de acuerdo a la estrategia nacional tienen un rol de orden geopolítico. Se localizan complejos y subcomplejos industriales, de alta tecnología y uso intensivo de capital, en consecuencia, de alta productividad.

El centro de nivel regional incluye además todos los niveles de actividades productivas que están a un nivel inferior de las actividades descritas anteriormente.

B.2. Actividades de servicios: Los centros regionales son centros financieros, de comercialización, de distribución y abastecimiento a la región.

Existe una alta diversificación y especialización de todo tipo de equipamiento y servicios (culturales, sociales, productivos) con excepción de aquellos por su especialización y tamaño tienen una escala nacional.

Se localizan en estos centros los servicios de gobierno, administración y finanzas. Según el rango político y administrativo que corresponde, contienen la infraestructura necesaria para proveer a la región de todos los servicios que la ciudad presta. Constituyen además, nodos de transporte y comunicaciones interregionales, nacionales e internacionales.

C) CENTROS MICROREGIONALES.

Los centros microregionales se vinculan jerárquicamente con los centros de nivel regional en forma directa y con el centro nacional y otros centros microregionales en forma indirecta. Cumplen con la función básica de detener los flujos migratorios desde las áreas rurales a las grandes ciudades, en particular a Santiago. Cumplen a su vez, con un rol integrador de su micro-región.

Son centros de mediana especialización y diversificación de bienes y servicios.

La estructura económica que sustentan es básicamente elaboradora y exportadora de los insumos microregionales.

Los centros microregionales se caracterizan por las siguientes actividades:

C.1. Actividades productivas: Industrialización en base a insumos regionales llegando a la elaboración de productos semimanufacturados y en algún grado, productos de consumo final (preferentemente del sector agro-industrial).

Constituyen estructuras industriales definidas por:

- Industrias medianas y pequeñas de alta tecnología y uso intensivo de capital. Es probable que existan a este nivel industrias grandes según sea su localización con respecto a los insumos o a decisiones de planificación.

- Industrias grandes, medianas y/o pequeñas de alta ocupación de mano de obra no calificada y baja tecnología.

C.2. Actividades de servicios: Los centros de nivel microregional son centros de abastecimiento y comercialización del área que sirven. Tienen una menor diversificación en servicios y equipamiento con respecto a los centros jerárquicamente mayores.

D) CENTROS DE UTB.

Los centros de UTB se relacionan directamente con los centros regionales y microregionales. Corresponden al nivel de área más desagregado y constituyen el nivel básico de planificación. Su rol fundamental es posibilitar el acceso a bienes y servicios de la población dispersa (villorios, aldeas, población rural) de su área de influencia.

D.1. Actividades productivas: Son centros en que la actividad económica predominante está ligada a las primeras etapas de un proceso de industrialización de los recursos naturales existentes y de la comercialización de la producción del área que en general es especializada.

Se localizarán preferentemente industrias de baja tecnología que permitan generar una gran cantidad de empleo de poca capacitación.

D.2. Actividades de Servicios: Existe una diversificación en las líneas de equipamiento y servicios. Se localizan en estos centros servicios administrativos, financieros y comerciales a un nivel básico. En educación y salud adquieren un nivel medio y contienen servicios especializados del sector agrícola y/o minero.

E) CENTROS PERIFERICOS.

Constituyen centros inscritos en el área de planificación definida por la UTB.

Se han definido centros periféricos aquellos que cumplan con una de las dos condiciones siguientes, a lo menos:

- Que cumplan un rol de apoyo al centro UTB en las áreas en que la accesibilidad a este último se dificulta por el factor distancia. Este rol es particularmente importante, dado que de acuerdo a las políticas regionales la estructura rural debe incorporarse al sistema urbano regional.

Que por ser centros con algún grado de diversidad en servicios y equipamiento, sin alcanzar el nivel de UTB, ejercen atracción sobre su área de influencia más inmediata.

En cuanto al nivel de actividades productivas se caracterizan por el desarrollo de la industria artesanal, posiblemente pequeña industria ligada con los recursos del área. En algunos casos se localizará alguna industria ligada al recurso minero. En resumen, la actividad económica en estos centros se orienta a lograr la explotación eficiente de los recursos naturales de sus áreas inmediatas.

En cuanto a los servicios, pueden adquirir un nivel medio en educación, salud y comercio.

F) ESTRUCTURACION DEL ESPACIO RURAL.

Al sistema de centros urbanos descrito, se superpone una trama formada por los centros y áreas definidas por las unidades de producción agrícola, las que podrán estar constituidas por una o varias unidades prediales, con el objeto de obtener un aprovechamiento más racional de los recursos productivos (tierra, maquinaria, infraestructura) y posibilitar la concentración de niveles adecuados de servicios básicos.

Estas unidades prediales pueden corresponder a predios agrícolas incorporados al proceso de Reforma Agraria, pequeña propiedad o zonas de minifundio y mediana propiedad privada. El área reformada asumirá diversas formas de organización: asentamientos, cooperativas, centros de reforma agraria (CERA) y haciendas estatales.

La determinación de las estructuras de las Unidades de Producción Agrícola y su conformación espacial considerará para cada zona una serie de variables:

- Factores de homogeneidad en la producción
- Factores de complementariedad entre las unidades
- Factores socio-culturales que facilden la integración social
- Relación de la estructura física del área con la estructura microregional.

Esto supone una política de concentración de la población rural en villorrios agrícolas, de modo ir eliminando en forma paulatina la dispersión rural existente, que imposibilita la satisfacción de la demanda de servicios y de un grado adecuado de infraestructura de urbanización.

El proceso de consolidación de la estructura rural, deberá considerar en el tiempo, las metas a mediano y largo plazo determinadas por la estrategia global para el desarrollo agrícola nacional, que inciden en los niveles de empleo y por lo tanto, en el volumen de población total vinculada a la agricultura.

En el mediano plazo esto significa un aumento sustancial en los niveles de producción agrícola, ampliando el área de cultivos y de explotación ganadera y forestal, con una política de incorporación masiva de mano de obra.

En el largo plazo se plantea que la producción agrícola, ganadera y forestal cumplirá con los objetivos de satisfacer la demanda interna. Paralelamente con este proceso se irá produciendo una consolidación del desarrollo urbano industrial.

Al mismo tiempo, en el campo se iniciará una etapa de mecanización, lo que implica la sustitución de mano de obra, bajando los niveles de empleo vinculados directamente a la agricultura alcanzados en el mediano plazo de la estrategia.

Lo anterior significa, que las políticas de distribución de la población rural deben considerar que parte de esta población seguirá vinculada directamente a la explotación agrícola, en porcentajes que corresponden a las condiciones de cada región, y otra parte importante deberá incorporarse en el mediano plazo a las actividades agroindustriales o urbano industriales.

Por lo tanto se postula que la localización de la población rural y la estructura espacial que conforme debe insertarse en el contexto de los sistemas urbano regionales definidos, correspondiendo a cada uno de los niveles jerárquicos, desde el nivel de centro periférico, una función de apoyo a los centros de la estructura rural.

La implementación de estas políticas, se ejecutará coordinando los planes que inciden en la estructuración de los espacios regionales.

Entre los instrumentos manejables en el corto plazo, los planes de vivienda urbana y rural tienen un papel relevante por su rol altamente estructurante de los sistemas regionales. Del mismo modo, el desarrollo de planes agroindustriales, la localización y tipología del equipamiento social y la estructuración vial, son factores importantes en la concreción de las políticas de desarrollo integrado y armónico del espacio urbano-rural"

Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano: "El Sistema Regional de Centros Poblados". Santiago 1971. Documento incorporado a la "Estrategia Espacial del Largo Plazo" de ODEPLAN. En Bedrack, Moisés. La Estrategia de Desarrollo Espacial en Chile. (1970-1973) Buenos Aires. 1974.

RESUMEN DE LA GESTION ECONOMICA DEL GOBIERNO DE LA UNIDAD POPULAR

En reciente estudio realizado por Dahse (*) se puede ver el avance global de la estrategia que comentamos, anivel de empresas o sociedades anónimas (forma de empresa más importante en Chile). En efecto, en el período 1970-1973 el Estado procedió a intervenir o requisar 259 empresas y adquirió la propiedad en forma minoritaria o mayoritaria por intermedio de CORFO y sus filiales de 183 empresas y las acciones de 19 bancos comerciales. De estas cifras se desprende que el Estado controlaba a través de CORFO, directa o indirectamente, 533 sociedades (para llegar a esta cifra se deben agregar las 72 sociedades en las que el Estado tenía participación hasta 1970), cuyos rubros de actividad cubrían una gran espectro de las actividades económicas del país.

El grado de control de la propiedad de estas sociedades, por parte del Estado, en septiembre de 1973, era el siguiente: (**)

SOCIEDADES			
Control Patrimonial		Numero	% del total
Menos del	10%	52	9.8
Entre	10 y 20%	20	3.8
Mas del	50%	202	37.8
<u>Intervenida o requisada</u>		<u>259</u>	<u>48.6</u>
<u>TOTAL</u>		<u>533</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Gerencia de Normalización de la CORFO.

En estas 533 sociedades no se incluyen las 66 plantas y equipos agroindustriales que poseía CORFO, en forma directa o a través de sus filiales.

En septiembre de 1973, un 36% del total de empresas (202) que el Estado controlaba mayoritariamente, eran anteriores a 1970. En otros términos, el Estado, en el período comprendido entre 1970 y 1973 logró controlar

(*) DAHSE, FERNANDO: "Mapa de la Extrema Riqueza. Los Grupos Económicos y el Proceso de Concentración de Capitales" Santiago de Chile. 1979.

(**)DAHSE, FERNANDO. Obra citada.

totalmente 130 sociedades. De lo anterior se puede concluir, que el Estado, en el período en referencia, logró adquirir la propiedad de un número poco significativo de empresas, entre las cuales no se controlaba la mayoría de las más grandes empresas privadas chilenas.

Si se considera que en los años 70 existían poco más de 2 000 Sociedades Anónimas y más de 8 000 Sociedades de Responsabilidad Limitada, no se podría afirmar que a fines de 1973 el Estado había logrado estatizar el sistema productivo nacional.

La propuesta de nacionalización de las riquezas básicas se empieza a hacer efectiva con la aprobación unánime por el Congreso (el 11 de julio de 1971) del proyecto "ad hoc" presentado por el ejecutivo. Luego, según la nueva ley el Estado era el único propietario de todos los depósitos minerales del país. Enseguida, en el mismo cuerpo legal se aprobó una enmienda que declaraba nulos los contratos firmados con empresas extranjeras para la explotación de las riquezas básicas (cobre específicamente). Con ello se introducía el concepto de nacionalización en la Constitución chilena, aunque se aplicó fundamentalmente a la Gran Minería del Cobre. Finalmente se introdujo un nuevo concepto en el proceso de nacionalización. Se trató del concepto de las "ganancias excesivas", aplicable en el momento de realizar los cálculos para el pago de las indemnizaciones. De acuerdo a este concepto, se le pagaría a las compañías afectadas por la nacionalización, el valor de libros de 1970, deducidas las ganancias excesivas más el precio de las instalaciones obsoletas por negligencia. Las ganancias excesivas deberían ser calculadas como las ganancias netas que excedieran la norma del 12% que fue establecida como tasa de ganancia razonable.

Por otro lado, el Estado chileno asumía la responsabilidad absoluta de la deuda de 774 millones de dólares contraídas por las compañías en el período de la propiedad mixta (post "chilenización" realizada bajo el gobierno del Presidente Eduardo Frei)

Los consorcios que explotaban el cobre en Chile eran los siguientes:

Kennecott Copper Company con su subsidiaria Braden Copper Co., que explotaba el mineral de "El Teniente".

Anaconda Copper Company con tres subsidiarias: Chile Exploration Company con las mines de "Chuquicamata" y "Exótica", Andes Mining Co.,

con las minas de "El Salvador" y "Potrerillos" y Santiago Mining Co., con la mina "La Africana".

Finalmente, la Cerro Corporation con la mina "Río Blanco".

Las explotaciones de la Grán Minería del cobre afectadas por la nacionalización fueron "Chuquicamata", "El Salvador", "El Teniente", "Exótica" y "Andina", habiéndose calculado para ellas la siguiente compensación:

COMPENSACION NETA A PAGAR EN LA GRAN MINERIA DEL COBRE. (*)					
Valores Libros, menos deducciones (En millones de dólares, cifras redondeadas)					
	CHUQUICAMATA	EL SALVADOR	EL TENIENTE	EXOTICA	ANDINA
VALOR LIBROS	242.0	68.4	318.8	14.8	20.1
Menos ganancias excesivas.	300.0	64.0	410.0	---	----
Menos otras deducciones	18.5	5.9	219.2	4.8	1.9
SUBTOTAL DEDUCCIONES	318.5	69.9	629.2	4.8	1.9
COMPENSACIÓN NETA (1)	-76.5	-1.6	-310.4	10.0	18.3

(1) El signo menos significa deuda al Estado chileno.

Fuente: ODEPLAN, Nueva Economía N. 1. Septiembre Diciembre 1971, página 18.

La nacionalización del salitre, del hierro y del carbón se llevó a cabo por medio de negociaciones directas. En el caso del salitre, el Estado chileno pago a la Anglo Lautaro 8 millones de dólares por el 61% de las acciones. (Precio considerado bueno para Chile, si se piensa que algunos años atrás el país había pagado 24 millones de dólares por la compra del 29% de las acciones, como parte del proceso de "chilenización").

En el caso del hierro, el inversionista extranjero principal era la Bethlehem Iron Co. (Subsidiaria de la Bethlehem Steel) a la cual el Estado compró todos sus intereses por la cantidad de 24 millones de dólares. Luego el Estado adquirió el resto de las acciones que poseían algunos inversionistas extranjeros en la Compañía de Acero del Pacífico (CAP) con lo cual el sector quedó completamente nacionalizado.

(*) DE VYLDER, STEFAN: "Allende's Chile. The Political Economy of the Rise and fall of the Unidad Popular." Cambridge, London, 1976.

El carbón, otro importante complejo mineral, también fue nacionalizado de la misma manera, aunque esta vez fue comprado a inversionistas chilenos (minerales de Lota-Schwager). Igual procedimiento se siguió con otras empresas mineras de menor significación, llegando ahora a estar en poder del Estado, 34 empresas mineras y a tener éste participación en otras cuatro.

Esta nacionalización, en especial la del cobre y la creación del Area de Propiedad Social, trajo como consecuencia inmediata un bloqueo llamado "invisible" hacia la economía chilena por parte de los Estados Unidos, principalmente, que se expresó en la supresión de créditos directos, en la suspensión de créditos por parte de la banca mundial y las dificultades para vender el cobre en el mercado mundial (posibilidad de embargo de los embarques chilenos destinados a los compradores europeos).

A estas dificultades externas, se sumaron la baja del precio del cobre y las dificultades en la operación de las minas como consecuencia del retiro de los técnicos norteamericanos y de una gran cantidad de técnicos chilenos, así como dificultades en la adquisición de repuestos para el funcionamiento de las maquinarias de las explotaciones y de repuestos industriales en general.

Sin embargo fue posible aumentar ligeramente el volumen de la producción, especialmente gracias a la puesta en funcionamiento de las nuevas minas: "Exótica" y "Andina", lo que vemos en la tabla siguiente:

GRAN MINERIA DEL COBRE. PRODUCCION 1970/72. (Miles de toneladas metricas) (*)

	1970	1971	1972
Chuquicamata	263	250	235
El Teniente	177	147	191
El Salvador	93	85	83
Subtotal minas antiguas	533	482	509
Exotica	2	35	31
Andina	6	54	54
Total	541	571	594

"Fuente: CODELCO.

Las estadísticas provisionales de la Junta (edición internacional de El Mercurio, Enero 20-27, 1974, muestran una disminución del 2.1% respecto a los primeros 9 meses del año. "

(*) DE VYLDER, STEFAN: Obra citada. Página 132.

Es muy difícil evaluar los resultados directos en el campo económico, para el conjunto de la economía, de la aplicación de esta línea de desarrollo (o de cualquiera otra) ya que su influencia trasciende a este campo e inversamente las variables políticas y sociales lo influyen considerablemente. Fuera de esta dificultad se debe considerar además que los cálculos para el corto plazo tienen un valor muy limitado en cuanto a mostrar un mayor o un menor desarrollo. Sin embargo, y con el objeto de contar por lo menos con algunos elementos mínimos para evaluar esta experiencia, entregaremos algunas cifras del campo productivo, además de las ya citadas para el cobre.

Así por ejemplo las variaciones de la producción para el hierro, el salitre y el carbón, pueden ser observadas en la siguiente tabla:

VARIACION DE LA PRODUCCION DE HIERRO' CARBON Y SALITRE. 1971/73.(*)
(En porciento)

	1971	1972	1973 ^a
Hierro	- 0.4	-20.0	+ 7.2
Salitre	+18.9	-13.0	- 7.0
Carbon	+ 6.9	- 9.0	- 3.9

a= Enero-Septiembre comparado con el mismo periodo de 1972

Fuentes: Banco Central. Boletín mensual N. 540, Febrero de 1973(para 1971)

Panorama Economico N. 276. Abril de 1973(para 1972)

El Mercurio,Internacional. Enero 20 al 27 de 1974(para 1973)

Por otro lado, las variaciones en la producción ganadera y agrícola pueden ser seguidas en las siguientes tablas:

PRODUCCION GANADERA PARA LOS ANOS 1969/70 , 1970/71, 1971/72 y 1972/73(**)

	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	Indice 1972/73 ^a	(69/70)
Vacunos ^b	127	125	111	119	94	100
Ovejunos ^b	34	30	27	26	76	100
Porcinos ^b	48	43	50	53	110	100
Aves ^b	62	67	81	92	148	100
Leche ^c	1 071	1 169	1 242	1 329	124	100
Huevos(millones)	903	1 104	1 300	1 391	154	100

a= Cifras preliminares

b= Miles de toneladas

c= Millones de litros

Fuente: Primero, Segundo y Tercer Mensaje Presidencial al Congreso.

(*) DE VYLDER, STEFAN. Obra citada. Pagina 134.

(**)DE VYLDER, STEFAN. Obra citada. Pagina 201.

Table 7.12 Area under cultivation (thousands of hectares) and harvests (thousands of metric tons) of major crops 1969/70 to 1972/3

Crop	1969/70		1970/71		1971/2		1972/3*		Index 72/3 (69/70 = 100)	
	Culti- vated area	Pro- duction	Culti- vated area	Pro- duction	Culti- vated area	Pro- duction	Culti- vated area	Pro- duction	Area	Pro- duction
Wheat	740.3	1,306.9	727.4	1,368.0	711.8	1,195.0	470.0	827.2	66.4	63.3
Barley	47.4	97.4	52.5	113.6	67.1	139.0	67.0	147.4	141.5	151.4
Rye	8.3	10.7	8.9	12.3	9.2	12.4	9.0	12.5	108.4	116.8
Oats	72.6	110.5	75.3	112.0	83.8	111.3	70.4	97.5	96.1	88.1
Rice	25.2	76.2	27.3	67.1	25.7	86.3	18.0	61.2	71.4	80.3
Maize	73.9	239.1	77.0	258.3	84.5	283.0	108.0	388.8	148.8	162.6
Pulses	96.5	89.6	114.2	99.8	131.1	113.6	112.2	105.3	116.3	117.5
Potato	71.7	683.8	80.0	835.8	79.2	733.0	70.4	605.4	98.1	87.1
Sunflower	20.2	28.2	15.3	20.3	14.8	19.9	13.4	16.0	66.3	58.2
Rape	53.7	69.9	49.4	82.1	56.1	78.0	40.0	52.0	74.5	74.4
Sugar-beet	41.7	1,655.1	35.1	1,390.7	31.4	1,201.6	26.0	936.0	62.3	56.5
Total	1,251.5	—	1,262.4	—	1,294.7	—	1,004.4	—	80.3	—

* Preliminary data.

SOURCE: 1969/70-1971/72 INE, Encuesta Nacional Agropecuaria de Mayo de 1972, pp. 3ff 1972/3 Allende, Third Message p. 278.

Finalmente, la evolucion productiva del sector industrial se puede ver en la siguiente tabla:

VARIACION DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL ENTRE 1970 y 1973. (1968=100)

AGRUPACION DE INDUSTRIAS	1970	1971	1972	1973
Alimenticias	99,6	107,7	105,9	102,0
Bebidas	91,1	114,9	123,3	134,3
Tabaco	97,7	123,1	126,3	131,3
Textiles	96,0	110,1	113,1	101,5
Calzado y vestuario	104,8	118,9	123,5	117,1
Madera(excepto muebles)	108,1	131,7	146,7	93,1
Muebles	113,4	109,1	155,6	120,8
Celulosa y papel	88,3	91,8	90,1	104,5
Imprentas y editoriales	109,5	173,8	126,4	96,0
Cuero y sus productos(excepto calzado)	103,9	119,7	90,0	85,8
Productos de caucho	111,0	135,5	138,8	127,5
Productos quimicos	120,9	144,0	150,4	147,6
Derivados de petroleo y carbon	105,4	128,6	138,5	129,9
Productos minerales no metálicos	102,9	120,9	123,2	126,5
Industrias metalicas basicas	108,0	116,7	124,2	119,7
Productos metalicos excepto maquinaria	98,6	109,1	117,8	121,4
Maquinarias no electricas	94,2	126,3	151,5	189,3
Aparatos electricos	99,5	113,3	104,2	89,1
Material de transporte	127,0	111,9	120,3	140,8
Diversas	81,0	108,0	123,1	119,0
TOTAL	104,0	119,3	122,6	117,3

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Santiago de Chile. Mayo de 1974

(*) DE VYLDER, STEFAN. Obra citada. Pagina 199.

Para terminar esta sumaria revisión de la gestión de gobierno de la Unidad Popular se entregará algunas cifras referentes a la extensión de la Reforma Agraria implementada entre 1970 y 1973, acompañadas de datos referentes al período inmediatamente anterior y al actual.

Así, la extensión de la Reforma Agraria bajo el gobierno de la Unidad Popular se puede resumir en las siguientes cifras:

4 408 fundos expropiados

6 401 315 hectáreas entregadas a los campesinos (equivalentes a
572 389 Hectáreas de Riego Básicas)

39 869 familias beneficiadas

15 410 solteros beneficiados.

Del total de hectáreas expropiadas en el período, 438 859 eran de riego, 1 132 382 eran de secano arable y 4 830 074 eran de secano no arable. (*)

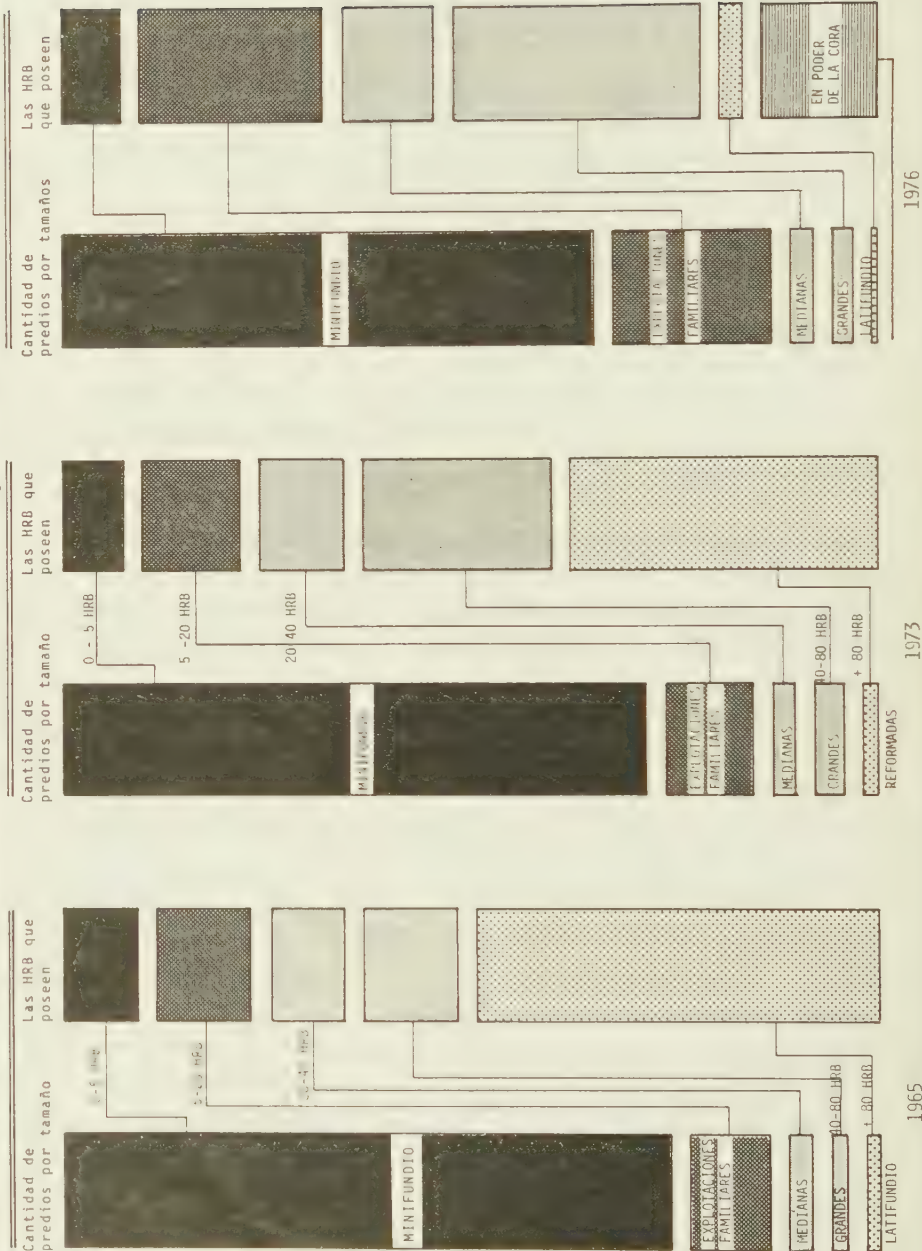
En el gráfico de la página siguiente (Cambios de la Tenencia de la Tierra en Chile, 1965-1976), se puede apreciar la evolución de la tenencia de la tierra entre esos años. En el gráfico se puede ver el considerable aumento del sector reformado en el período de la U.P., aunque también el crecimiento del sector "propiedades grandes" y la mantención del sector "minifundio" y de los otros sectores.

En efecto, la aplicación de la Reforma Agraria en el gobierno de la U.P. terminó prácticamente con el latifundio, aunque, los grandes propietarios lograron escapar a la expropiación subdividiendo sus propiedades, lo que explica el crecimiento de las propiedades grandes. También este sector experimenta un importante crecimiento, gracias a que la propia ley de Reforma Agraria vigente, permitía al latifundista conservar una reserva no inferior a 80 HRB. De esta forma, en este sector, se va a concentrar la mayor parte de la producción y en general de la actividad económica agraria.

Al lado de estas modificaciones, el minifundio, se mantiene invariable, con lo que se mantienen difíciles condiciones económico-sociales en la mayoría de las unidades agrícolas del país.

(*) ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO. Grupo de Investigaciones Agrarias: "Tenencia de la Tierra en Chile". Cuadernillo de Información Agraria. Santiago de Chile, Julio de 1979.

CAMBIO EN LA TENENCIA DE LA TIERRA EN CHILE - 1965-1976. (EN PORCENTAJES) (Fuente: Academia de Humanismo Cristiano, Grupo de Investigaciones Agrarias. "Tenencia de la Tierra en Chile". Santiago, 1979.



APENDICE VI

PRINCIPALES CLIMAS DE CHILE SEGUN SIMBOLOGIA DE KOEPPEN. (*) (1)

I)	<u>CLIMAS ARIDOS SUBTROPICALES</u>	<u>(B)</u>
	1.Clima Desértico Normal	BWt
	2.Desértico con Nublados Abundantes	BWn
	3.Desértico Marginal de Altura	BWH
	4.De Estepa de Altura	BSH
	5.Desértico Marginal Bajo	BWw
	6.De Estepa con Nubosidad Abundante	BSn
	7.De Estepa con Gran Sequedad Atmosférica	BSt
II)	<u>CLIMAS TEMPLADO-CALIDOS CON HUMEDAD SUFICIENTE (Cfa y Csb)</u>	
	8.Con Estación Seca Estival Prolongada	Csb ₁
	9.Con Estación Seca y Lluviosa de Igual Duración	Csb ₂
	10.Con Estación Seca Breve	Csb ₃
III)	<u>CLIMAS TEMPLADO LLUVIOSOS</u>	<u>(Cf)</u>
	11.De Costa Occidental con Influencia de tipo Mediterránea	Cfsb
	12.Marítimo Templado-Frío, Lluvioso de Costa Occidental	Cfb
	13.Templado Frío con Gran Humedad	Cfc
	14.Trasandino con Degeneración Esteparia	CfB
IV)	<u>CLIMA DE ESTEPA FRIO</u>	<u>BSk</u>
	15.Clima de Estepa Frío	BSk

(1) A una escala mayor es posible identificar otras zonas climáticas (Clima de Tundra; por ejemplo, que se desarrolla en las islas del extremo sur). En la carta de la página 73 tampoco se han tomado en cuenta otros climas, como ser el clima de hielo por efecto de altura ni otros.

(*) Fuente: FUENZALIDA, Humberto: Geografía Económica de Chile, Tomo I, Santiago de Chile, 1955.

RESUMEN

PROBLEMAS DE LA ORGANIZACION ESPACIAL EN CHILE EN EL PERIODO 1930-1973

Resumen

La temática central de este estudio es el desarrollo regional chileno entre los años 1930 y 1973 y las dos experiencias de planificación regional ensayadas en su fase final.

Dentro de este tema, se trata de iniciar la elaboración de un marco global de interpretación de la formación del sistema regional de Chile en el que se integren los aspectos que están en la base de los fenómenos de la concentración espacial y de los niveles diferenciales de desarrollo entre las regiones y también al interno de ellas.

Las características del componente físico, desde luego, imponen un fuerte sello al desarrollo regional del país. Entre ellas se destaca la extremada longitud del territorio, en sentido norte-sur; la posición de relativo aislamiento del país respecto a las principales vías de comunicación internacionales y el carácter montañoso de su relieve. Agrégase a lo anterior la presencia de los dos extremos despoblados: El Norte Grande y Chile Austral, medios éstos, repulsivos a la ocupación humana, pero ricos en materias primas minerales. Se puede resumir el efecto permanente del medio físico chileno sobre el desarrollo regional recordando que desde la ocupación hispana, surge en el país un centro de poblamiento, que en su desarrollo se va a transformar en el corazón del sistema regional.. Pero este hecho viene acompañado de una cualidad también permanente: se trata del desarrollo de un centro dominante basado en el subdesarrollo del resto del sistema regional. Tal cualidad originadas en el tipo de relaciones regionales que se imponen a partir de la ocupación hispana, entre 1930 y 1973 adquieren niveles críticos.

Ya en 1938, comienzan a darse en Chile grados apreciables de planificación económica central y de participación del Estado en la gestión económica del país; impulsadas especialmente con el fin de estimular el desarrollo industrial nacional, sector productivo, considerado como motor del desarrollo general.

Pero, ya a fines de los años 50, el mecanismo puramente económico-sectorial se demuestra insuficiente para el impulso del desarrollo general y regional. De esta manera y sobre la base de las experiencias de la planificación económica anterior, empieza a generalizarse la idea de la planificación regional, no sólo en los círculos de especialistas, sino que también en los círculos políticos y de toda la población. Así llegamos a 1964, año en el cual Eduardo Frei es elegido Presidente de la República; quien poco después de hacerse cargo de la administración del país inaugura el primer plan de desarrollo regional. Este primer plan tuvo como base la idea de que el desarrollo tiene su origen en "polos" y que desde éstos se difunde hacia la periferia. Consecuentemente la estrategia de desarrollo regional impulsada consistió en la creación de una imagen-objetivo compuesta por una serie de "polos" descentralizadores (alternativos al polo nacional) hacia los cuales se pensó canalizar la inversión pública y privada. Esta experiencia de plan de desarrollo regional, a pesar de registrar importantes avances en el campo de la organización de un sistema de planificación y de la formulación de una estrategia específica no avanzó en lo relativo a la creación de los mecanismos necesarios para la implementación del plan. Por este motivo al final del sexenio presidencial (1970) siguió haciéndose sentir la tendencia histórica de la concentración del desarrollo en el centro y de la extensión del subdesarrollo en el resto del sistema regional, así como la reproducción de estos mismos desniveles al interior de las subunidades regionales y al interior del conjunto del cuerpo social nacional.

La administración de Salvador Allende, que comenzara en 1970, incluyó también el mecanismo de la planificación regional en su estrategia de gobierno. En este caso se consideró que el plan de desarrollo regional debía ir montado sobre los cambios estructurales que era necesario llevar a cabo en la economía. Tales cambios, principalmente, consistieron en redistribuir la repartición del ingreso y de la riqueza, crear un área de propiedad social dominante y nacionalizar las riquezas básicas de la Nación. De esta forma, el plan de desarrollo regional -también persiguiendo objetivos descentralizadores- tuvo como finalidad principal conseguir una utilización plena de los recursos regionales y una

persiguiendo objetivos descentralizadores- tuvo como finalidad principal conseguir una utilización plena de los recursos regionales y una extensión del desarrollo a todas las regiones y a todos los sectores sociales.

Dicho plan se concibió complementado con el desarrollo de un sistema de centros poblados, el que a la vez de insertarse en la estrategia regional general debía servir como instrumento dinamizador y regulador del crecimiento regional.

Las concepciones del desarrollo regional de la administración de Allende no alcanzaron a implementarse al no poder terminar ese gobierno su período constitucional.

De este modo, los dos ensayos de planificación regional realizados en Chile entre 1964 y 1973, por diversos motivos, no dieron los frutos esperados (producir un desarrollo regional homogéneo en términos espaciales y en términos sociales) continuando el sistema hasta 1973 con su aguda tendencia hacia la concentración del desarrollo en la Zona Metropolitana, en detrimento del resto del sistema regional chileno.

Luego de estas experiencias, cabe preguntarse ahora, si la nueva situación abierta en Chile a partir de 1973 llevará o no a la modificación de esa tendencia.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- ACHURRA, M. 1972. La política de desarrollo regional chilena durante la administración de Frei. En: *Arday, J. y Geise, G. Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina*. Buenos Aires.
- ALEMPARTE, J. 1924. La regulación económica en Chile durante La Colonia. Santiago de Chile.
- ALMEYDA, A, E. 1955. Chilean temperatures anomalies. En: *Geographical Review*. XLV. U.S.A.
- ARANDA, S. y otros 1970 Chile hoy. Mexico,
- BARAONA, R y ARANDA, X. 1960 El valle de Putaendo. Estudio de estructura agraria Instituto de Geografía. Universidad de Chile. Santiago de Chile
- BEDRACK, M. 1974. La estrategia del desarrollo espacial en Chile. (1970-1973) Sociedad Interamericana de Planificación. Buenos Aires.
- BRÜGGEN, J. 1934. Grundzüge der Geologie und Lagerstättenkunde Chiles. Heidelberg, 1934.
- BAER, W. 1965. Industrialization and Economic Development in Brazil. U.S.A.
- BARTS, G. 1960. The equalization of returns and regional economic growth. En: *American Economic Review*. U.S.A.
- BOUDEVILLE, J., R. 1966 Problems of regional economic planning. U.S.A.
- 1960 Les pôles de croissance bresiliens: la siderurgie de Minas Gerais. ISEA. Serie L. N. 9. Paris.
- BOISIER, S. 1974 Industrialización, urbanización, polarización. Hacia un enfoque unificado. En: *Planificación regional y urbana en América Latina. Textos ILPES*. Mexico.
- CARMAGNANI, M. 1971 Sviluppo industriale e sottosviluppo economico. Il caso cileno (1860-1920). Torino.
- CASTELLS, M. 1970 Problemas de investigación en sociología urbana. Madrid.
- FRANK, A. G. 1967 Capitalism and underdevelopment in Latin America. Historical study of Chile and Brazil. Monthly Review Press. New York.

- FRIEDMANN, J. 1967 A general theory of polarized development. Ford Foundation. Santiago de Chile.
- _____ 1967 Hiperurbanización y desarrollo nacional en Chile. Fundación Ford. Santiago de Chile
- _____ 1969 Urban and regional development in Chile. A case of study of innovative planning. Urban and regional development in Chile. Ford Foundation. Santiago de Chile
- _____ 1969 La estrategia de los polos de crecimiento como instrumento de la planificación urbana y regional, en: *Revista de la Sociedad Interamericana de Planificación. Vol III Números 9-10. Buenos Aires.*
- _____ 1976 Problems of spatial development in the capital region of Chile. En: *Urbanization, Planning and National Development. SAGE Publications. London.*
- FRIEDMANN, J y Stöhr, W.
1966 The uses of regional science: policy planning in Chile. *Regional Science Association. Papers. XVIII Vienna Congress.*
- FUENZALIDA, H. 1950 Orografía. En: *Geografía Económica de Chile. CORPORACION DE FOMENTO DE LA PRODUCCION (CORFO), Fundación Pedro Aguirre Cerda. Santiago de Chile*
- _____ El clima. En: *Geografía Económica de Chile. CORPORACION DE FOMENTO DE LA PRODUCCION (CORFO), Fundación Pedro Aguirre Cerda. Santiago de Chile.*
- GARCÉS, J. 1972 Programa básico de gobierno de la Unidad Popular. Anexo N. 2 en: *Chile: el camino político hacia el socialismo. Santiago de Chile.*
- GONZALEZ, C, P. 1964 Sociedad plural, colonialismo interno y desarrollo. En: *América Latina, Año 6, Número 3, Mexico.*
- GAJARDO, R. 1968 The rural environs of Chillan. (Central Chile) M.A. Thesis. University of Minnesota, *men*.
- GUERRERO, R. 1971 Estructuras agrarias, despoblamiento y trama urbana de La Frontera. En: *Cuadernos Geográficos del Sur. Año 1. Universidad de Concepción. Concepción, Chile.*
- GOLTE, W. 1973 Das südchilenische Seengebiet. Besiedlung und Wirtschaft. Erschliessung seit den 18. Jh. En: *Bonner Geog. Abh., Heft 47. Bonn.*
- HARDY, J y Geise G. 1972. La política de desarrollo regional durante la administración de Frei. En: *Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina. SIAP. Buenos Aires.*
- HARRIS, W. Jr. 1971 The growth of latin american cities. Ohio University Press. U.S.A.

- HUSEN van, CH. 1967 Klimagliederung in Chile auf der Basis von Häufigkeitsverteilungen der Niederschlagssummen. En: *Freiburger Geogr. Hefte* 4. Freiburg. BRD.
- HECKSHER, E. 1953 Efectos del comercio exterior sobre la distribución del ingreso. En: Ellis, H y Metzler, L. Editores. "Ensayo sobre la teoría del comercio internacional" Mexico.
- JOHNSON, D. 1970 Sobre las clases oprimidas. En: Gunder, Frank André. "Economía política del subdesarrollo". Buenos Aires.
- JOVET, J. C. 1955 Ensayo crítico del desarrollo económico-social de Chile. Edit. Universitaria. Santiago de Chile.
- KANABANTU-KAPINGA 1973 Relaciones urbano rurales en las economías duales y la localización industrial considerada como estratégica para la integración nacional de Zaire. En: *Planificación regional y desarrollo nacional en Africa. Compilación de AKIN MABOJUNJE. SIAP. Buenos Aires.*
- KULINSKI, A.R. 1972 Growth poles and growth centers in regional planning. La Haya.
- LASUEN, J.R. 1969 On growth poles. En: *Urban Studies*.
- 1974 Urbanización y desarrollo: la integración de las concentraciones sectoriales y las aglomeraciones geográficas. En: "Planificación Urbana y Regional en América Latina. Textos de ILPES. Mexico.
- LEIDING, B. 1962 Minería Metálica. En: *Geografía Económica de Chile. Vol III. CORFO. Santiago de Chile.*
- LAUER, W. 1961 Wandlungen im Landschaftsbild des südschilenischen Seengebiet seit Ende der spanischen Kolonialzeit. En: Lauer Ed. *Beiträge zur Geographie der Neuen Welt. Scgr. d. Geog. Inst. d. Univ. Kiel. Band 20. Kiel.*
- MORALES, M y PARISI, L. 1975 Modo de producción, regionalización y relaciones urbano- rurales. En: *Planificación regional y urbana en América Latina. Textos ILPES. Mexico.*
- MARINI, R. M. 1972 Dialéctica de la dependencia. La economía exportadora. En : *Sociedad y Desarrollo. N. 1. Enero Marzo. Santiago de Chile.*
- 1976 El reformismo a la contrarrevolución. Dos estrategias en el proceso chileno. Mexico
- MARTNER, G. 1974 El nuevo proceso de desarrollo en Chile. En: *Planificación regional y urbana en América Latina. Segunda Parte: Debates. Textos ILPES. Mexico*

- MAMALAKIS, J. M. 1976 The growth and structure of the Chilean economy : from Independence to Allende. Economic Growth Center. Yale University.
- Mc. BRIDE, J. 1938 Chile, su tierra y su gente. Santiago de Chile.
- MYRDAL, G. 1959 Teoría económica y regiones subdesarrolladas. Mexico
- NOLF, M 1962 Industria manufacturera. En: *Geografía Económica de Chile. Vol. III. CORFO. Santiago de Chile.*
- PINTO, A. 1962 Chile, un caso de desarrollo frustrado. Santiago de Chile.
- PEREIRA, S. E. 1950 El desenvolvimiento histórico-étnico de la población de Chile. En: *Geografía Económica de Chile. Vol II. CORFO. Santiago de Chile.*
- PEATTIE, R.L. 1975 Tertiarization and urban poverty in Latin America. En: *Latin America Urban Research. Vol. 5. U.S.A.*
- PERLOFF, H. y WINGO, L. 1964 Natural resources and regional economic growth. En: *Regional Development and Planning. Cambridge, Mass.*
- PEDRADO, F. 1965 Las desigualdades regionales en el desarrollo económico. En : *Trimestre Económico. N. 122.*
- PAELINCK, J. 1963 La teoría del desarrollo regional polarizado. En : *Revista de Economía Latinoamericana. Año III. Numero 9.*
- PERROUX, F. 1950 Les espaces économiques. En : *Economie Appliquée.*
- 1955 Note sur la notion de pôle de croissance. En: *Economie appliquée.*
- 1962 L'economie du XXème siècle. PUF. Paris
- QUIJANO, A. 1974 Dipendenza, cambiamento sociale e urbanizzazione in America Latina. En: *Le nuove vie dello sviluppo SAPERE. Torino.*
- ROFMAN, A. 1974 Desigualdades regionales y concentración económica. El caso argentino. Ed. SIAP. Buenos Aires.
- SEPULVEDA, S. 1959 El trigo chileno en el mercado mundial. Santiago de Chile.
- STÖHR, W. 1972 El desarrollo regional en América Latina. Experiencias y perspectivas. Ed. SIAP. Buenos Aires.
- 1967 The definition of regions in relation to national and regional development in Latin America. Primer Seminario sobre Regionalización. Instituto Panamericano de Historia y Geografía. Ottawa.
- 1967 Geographische Aspekte der Planung in Entwicklungsländern. Die südamerikanische Problematik und das Beispiel Chiles. En: *Festschrift Leopold G. Scheidl, zum 60. Geburtstag. II. Teil. Wien.*

- SASSENFELD, H. 1972 Entwicklungsprobleme aus regionalpolitischer Sicht. Kausalfaktoren, räumlich differenzierter Entwicklung und regionalpolitische Lösungsansätze am Beispiel Chiles (1964-1973) . Bonn-Bad Godesberg.
- SUNKEL, O. y 1970 El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del
PAZ, P. subdesarrollo. Textos ILPES. Mexico.
- TAUFIC. C. 1974 Chile en la hoguera. Buenos Aires.
- VITALE, L. 1975 Interpretación marxista de la historia de Chile. Ascenso y declinación de la burguesía minera. Vol 5. Departamento Internacional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Frankfurt. F.ankfurt.
- VILA. T. y 1950 Evolución de la economía nacional. En: *Geografía*
CROCCO, J. *Económica de Chile. Vol II. CORFO. Santiago de Chile.*
- WEISCHET, W. 1970 Chile, siene länderkundliche Individualität und Struktur. Band 2/3. Wissenschaftliche Buchgesellschaft. Darmstadt.
- 1974 Agrarreform und Nationalisierung des Bergbaus in Chile. Wissenschaftliche Buchgesellschaft. Darmstadt.
- WILLIAMSON, J. 1965 Regional inequality and the process of national development. En: *Economic Development and Cultural Change. Vol. XIII. N. 4, Part II.*

DOCUMENTOS OFICIALES E INSTITUCIONES

- INSTITUTO DE ECONOMIA DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE:
 (1956) "Desarrollo Economico de Chile 1940-1956"
 Ed. Universitaria. Santiago de Chile.
 (1963) "Desarrollo Económico de Chile en el Período 1950-1963"
 Ed. Universitaria. Santiago de Chile.
- NACIONES UNIDAS. UNITED NATIONS ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA.
 (1951) "Economic Survey of Latin America"
- NACIONES UNIDAS. INSTITUTO DE DESARROLLO SOCIAL DE NACIONES UNIDAS (UNRISD)
 (1969) "Growth poles and growth centers in national and regional development". Trabajo de HERMANSEN, T.
 (1969) "Organización espacial y desarrollo económico. Alcances y tareas de la planificación espacial. Trabajo de HERMANSEN, T.
 (1972) "Polos de Desarrollo: hipótesis y políticas. Estudio de Bolivia, Chile y Perú. Trabajo de BOISIER, S.
 (1967) " Trends in Research on Comprehensive Regional Development". Trabajo de KULINSKI, A.R.
- DIRECCION DE PLANIFICACION DEL DESARROLLO URBANO
 (1971) " El Sistema Regional de Centros Poblados"
 Santiago de Chile.

OFICINA DE PLANIFICACION NACIONAL. (ODEPLAN)

- (1966) " Estrategia para el Desarrollo Económico de la Región del Bío-Bío". Santiago de Chile.
- (1967) " Política de Desarrollo Nacional. Directivas Nacionales y Regionales". Santiago de Chile.
- (1969) " Política de Localización de Barrios y Parques Industriales" Santiago de Chile.
- (1970) "Estrategia para el Desarrollo Económico de la Región de Magallanes" Santiago de Chile.
- (1970) " Estrategia para el Desarrollo Económico de la Región del Maule". Santiago de Chile.
- (1970) " La Política de Desarrollo Industrial en el Período 1965-1970". Santiago de Chile.
- (1970) " Política de Localizacion Industrial" Santiago de Chile.
- (1970) " El Desarrollo Regional de Chile en la Década 1970.1980". Santiago de Chile.
- (1971) " Plan de la Economía Nacional 1971-1976. Antecedentes sobre el Desarrollo Chileno 1960-1970" Santiago de Chile.
- (1971) " Antecedentes y Criterios para la Formulación de la Política de Desarrollo Regional" Santiago de Chile.

MAPAS

- BOERGEL, R. (1965) " Mapa Geomorfológico de Chile. Escala 1:3000 000." Instituto de Geografía de la Universidad de Chile.
- INSTITUTO GEOGRAFICO MILITAR
(1971) " Carta Topográfica de Chile. Escala 1:500 000."
- LAUER, W. (1960) " Klimadiagramme miteine Klimakarte von Chile" ERKUNDE. Band XIV. Heft. 3.

ESTADISTICAS

- DIRECCION NACIONAL DE ESTADISTICA.
(1932) "Censo de Población y Vivienda de 1930" Santiago de Chile.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS.
(1973) "División Político-administrativa, actualizada al 31 de diciembre de 1973" Santiago de Chile.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICAS
(1972) "Censo de Población y Vivienda 1970" Santiago de Chile.

PROBLEMS OF SPATIAL ORGANIZATION IN CHILE IN THE PERIOD 1930-1973

ABSTRACT

The subject of this study is the regional development in Chile in the years 1930-1973 i.e. mainly the two experiments of regional planification put in to practice during the governments of Frei and Allende (1964-1970 and 1970-1973 respectively).

The historical development of the country has to be considered in respect to its location, its unusual shape and dimensions, its relief characteristics and climatic diversification, combined with the forms of the spanish implantation (conquest and colonization). It gave rise to the organization of a regional system centered in the main urban place: Santiago.

After the economic world crisis in the 1930-ties and World War II a process of industrial development was accelerated. The results produced by industrialization were opposed to the hoped-for decentralization, since it derived mainly from external conditions. As a matter of fact it even formed the starting point of the "metropolization" of the Santiago area. The trials of regional planification made by the governments of Frei and Allende sought to solve the problems of centralization at his roots by means of two different strategies. The first attempt used the strategy called "poles of development", the second one the strategy of "integral regional development". However, in spite of the great theoretical and administrative care applied to these experiments by both governments - at the end of the total period studied - we cannot find any clear example or trend different to the historical tendency toward regional centralization.

To complete the study, we put again the question about interruption or continuity of the traditional tendency to a centralization of the chilean regional system within the new socioeconomical and political framework since 1973.

Curriculum vitae

Rodolfo Gajardo was born in Mulchen, Chile, on 12. 11. 1939. He finished primary school in his native village in 1951 and then attended secondary school for 6 years in the "Liceo Fiscal" in Los Angeles(Chile) from 1952 to 1957. After having passed his A-levels, he entered university in Concepcion where he studied Pedagogy of History and Geography. In 1965 he was offered a grant by the Ford Foundation to study in the United States. The years 1965-1967 he dedicated to graduate studies at the Department of Geography at the University of Minnesota. In 1967 he took the degree of M.A. (Master of Arts) in Geography and Latin American History with honours.

Between 1958 and 1962, when he was still a student in Concepcion, he worked as history and geography teacher at several schools for adults. At the same time he worked as writer for the radio of the University of Concepcion in the programme of history and geography. After completing his studies he was employed as full-time Assistant at the Department of Human Geography of the Institute of Geography at the University of Concepcion, where he worked until 1973.

During that time, he taught also several courses for the general public (open university) and for primary and secondary school teachers on subjects concerning regional geography. He also participated in internal publications of the Institute of Geography which were meant to aid university teaching in the fields of practical cartography and human geography.

Furthermore he conducted various projects of research which were supported by the "Comision de Investigaciones Cientificas y Tecnologicas (CONYCI) of Chile: "Popular Tourism in Chile", "Industrial Imports in the Province of Concepcion" and "Basic Cartography of Industrial Activity in the Region of Bio-Bio". Those projects were never brought to an end.

He came to Switzerland in 1975 and started working on his dissertation "Problemas de la Organizaci6n Espacial en Chile en el Periodo 1930-1973" (Problems of Spatial Organization in Chile in the Period of 1930-1973) at the Institute of Geography, University of Zürich, supervised by Professor Dr. Hans Boesch, and after his death by Dr. Hans Tanner and Professor Dr. Harold Haefner.

His dissertation was completed in 1980 and approved by the Faculty of Philosophy II in 1981.

